

## ZAŠTITA LEGITIMNIH OČEKIVANJA U UPRAVNOM PRAVU

Dr. sc. Dario Đerđa, izvanredni profesor  
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

UDK: 342.9  
Ur.: 18. prosinca 2012.  
Pr.: 12. siječnja 2013.  
Izvorni znanstveni rad

### Sažetak

*U radu se razmatra značenje i sadržaj načela zaštite legitimnih očekivanja u upravnom pravu uopće. Zatim se analizira metoda odmjeravanja treba li pri donošenju neke konkretne upravne odluke legitimno očekivanje zaštititi ili ne. Detaljnije se razmatraju legitimna očekivanja zasnovana na zakonima i drugim pravnim propisima, legitimna očekivanja zasnovana na upravnoj praksi, legitimna očekivanja zasnovana na pravomoćnim upravnim odlukama, legitimna očekivanja zasnovana na upravnim ugovorima, te legitimna očekivanja zasnovana na očitovanjima i drugim postupanjima uprave. Ujedno se ocjenjuje ima li zaštita ovih očekivanja osnovu u postupovnim pravnim propisima te na koje načine upravna tijela moraju postupati kako bi oživotvorila ovo načelo.*

**Ključne riječi:** legitimna očekivanja, stečena prava, zakonitost, upravno pravo, Hrvatska.

### 1. UVOD

Zakonitost rada uprave jedno je od temeljnih zahtjeva svake moderne i demokratske države i standard kojem se posvećuje značajna pozornost.<sup>1</sup> Stoga se postupanje javne uprave intenzivno vezuje postupovnim pravilima koja utvrđuju koje radnje upravna tijela trebaju poduzeti u postupanju te materijalnim pravilima koja utvrđuju pretpostavke za dodjelu određenoga prava ili nametanje obveze nekoj osobi. No, u pravnim sustavima brojnih država svijeta na značenju sve više dobiva relativno novo i široj javnosti ne pretjerano poznato načelo – načelo zaštite legitimnih očekivanja.

<sup>1</sup> O zakonitosti u radu uprave više vidi u Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 66-72., Ivančević, Velimir, *Institucije upravnog prava*, knj. I., Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1983., str. 177-196., te Krbek, Ivo, *Pravo javne uprave FNRJ*, I. knjiga: osnovna pitanja i prava građana, Birozavod, Zagreb, 1960., str. 170-182.

Podrijetlo načela zaštite legitimnih očekivanja povezuje se Kantovom zaštitom razumnih očekivanja građana kao zahtjeva na kojemu se zasnivaju odnosi pojedinaca u zajednici. Ovaj pravno-filozofski pristup bio je ishodištem koncepcije zaštite očekivanja stranaka koja proizlaze iz ugovornih odnosa. Inzistiranje na ostvarivanju razumnih očekivanja pojedinaca temelj je izgradnje povjerenja u zajednici, a koje je osnovna pretpostavka pravičnih odnosa koji se u njoj realiziraju. Iako se razumna očekivanja građana mogu zasnivati na pravilnostima empirijskog iskustva, običajima, religijskim ili moralnim vrijednostima, kada su ona utvrđena pravom, bez obzira na oblik i hijerarhijsku snagu pravnoga izvora, dobivaju posebnu važnost te se smatraju ne više samo razumnima, već i legitimnim.<sup>2</sup>

Povijesno promatrajući, načelo zaštite legitimnih očekivanja javilo se u njemačkom pravu, u kojem je ujedno i uobičajeno te je doživjelo najdetaljniju pravnu razradu. Razvilo se kao odgovor na povredu stečenih prava pojedinca u slučaju ukidanja zakonitih ovlašćujućih upravnih odluka, a kasnije je prošireno na čitavu paletu slučajeva, od zaštite prava ovlaštenika u slučaju poništavanja nezakonite upravne odluke pa sve do legitimnih očekivanja koja neka osoba temelji na neformalnim obavijestima upravnih tijela. Iako u početku isključivo rezultat rada upravnih sudova, ono je ubrzo normativnu osnovu našlo u njemačkom *Zakonu o upravnom postupku*.<sup>3</sup> Krajem 60-ih godina 20. stoljeća ovo je načelo izišlo iz nacionalnih okvira te se proširilo i u pravo drugih država, npr. Nizozemske, Švicarske, Ujedinjenoga Kraljevstva i sl. U državama anglosaksonskoga pravnog kruga, također je nastalo kao rezultat sudske prakse koja ga je razvijala pozivajući se na obvezu pravičnog postupanja upravnih tijela.<sup>4</sup> Ovo su načelo prihvatile i države koje rad uprave tradicionalno usko vezuju uz zakonitost te su samo iznimno dopuštale njezino modificiranje, kao što je to slučaj u Italiji i Belgiji, a danas se postupno osnažuje i u državama koje su mu dugo bile nesklone, npr. Danskoj, Grčkoj i Portugalu.<sup>5</sup> Recepciji načela zaštite legitimnih očekivanja u svijetu, općenito je pogodovalo njegovo utvrđivanje u pravnom sustavu Europske unije, koju danas čini čak 27 država članica. Sud Europske unije također odlučujući o ukidanju ovlašćujuće upravne odluke u svojim se presudama na ovo načelo počeo

2 O ovome više vidi u Flanagan, Richard, Legitimate Expectation and Applications – an outdated and unneeded distinction, *Canterbury Law Review*, vol. 17., no. 2., 2011., str. 284. te Barak-Erez, Daphne, The Doctrine of Legitimate Expectations and the Distinction between the Reliance and Expectation Interests, *European Public Law*, vol. 11., no. 4., 2005., str. 588-590.

3 Osnova zaštite legitimnih očekivanja može se uočiti u člancima 48. i 49. njemačkoga *Zakona o općem upravnom postupku*, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Bundesgesetzblatt, I, 2003., S. 102., koji utvrđuju stavljanje izvan snage zakonitih i nezakonitih upravnih odluka.

4 Vidi Stott, David, Felix, Alexandra, *Principles of administrative law*, Cavendish, London, 1997., str. 69. te Nolte, Georg, General principles of German and European Administrative Law – a comparison in historical perspective, *Modern Law Review*, vol. 57., no. 2., 1994., str. 195.

5 Cananea della, Giacinto, Legitimate expectations in European and Italian law, *Italian Journal of Public Law*, vol. 1., no. 1., 2009., str. 107-108. te Schwartze, Jürgen, *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London, 2006., str. 869-870.

pozivati na izmaku 50-ih godina 20. stoljeća, a krajem 70-ih utvrdio ga je jednim od temeljnih načela prava Unije i neizostavnim elementom pravne sigurnosti pojedinaca.<sup>6</sup>

Iako načelo zaštite legitimnih očekivanja nije izričito normativno utvrđeno u hrvatskom pravu, ono se može implicitno pronaći u različitim odredbama *Zakona o općem upravnom postupku*,<sup>7</sup> ali i nekih zakona koji uređuju postupanje u posebnim upravnim područjima. Njegovu recepciju u hrvatskom pravu potvrđuje i sudska praksa Ustavnog suda koji smatra kako su načelo pravne sigurnosti i s njim povezano načelo zaštite legitimnih očekivanja stranaka u postupcima u kojima se odlučuje o pravima i obvezama, bitne sastavnice vladavine prava i poštivanja prava čovjeka kao temeljnih ustavnih vrednota. Sijedom toga naglasio je kako u Republici Hrvatskoj zakonske posljedice moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom slučaju u kojem se zakon neposredno na njih primjenjuje.<sup>8</sup> Sve veća pozornost ovome načelu poklanja se i u hrvatskoj pravnoj literaturi, gdje se ističe kako je načelo zaštite legitimnih očekivanja danas općeprihvaćeno interpretativno načelo u zaštiti subjektivnih prava, u međunarodnoj i u hrvatskoj sudskoj praksi čije se granice i dalje razvijaju.<sup>9</sup>

U ovome radu razmatra se značenje i sadržaj načela zaštite legitimnih očekivanja u upravnom pravu uopće. Zatim se analizira metoda odmjeravanja treba li pri donošenju neke konkretne upravne odluke legitimno očekivanje zaštititi ili ne. Nadalje, posebno se razmatraju legitimna očekivanja zasnovana na zakonima i drugim pravnim propisima, legitimna očekivanja zasnovana na upravnoj praksi, legitimna očekivanja zasnovana na pravomoćnim upravnim odlukama, legitimna

6 O zaštiti legitimnih očekivanja u pravu Unije vidi u Schwartz, op. cit., str. 870-873., Hartley, T. C., *The Foundations of European Union Law: an introduction to the constitutional and administrative law of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2010., str. 162-165., te Craig, Paul, Burca de, Gráinne, *EU law: text, cases and materials*, Oxford University Press, Oxford, 1998., str. 357-364. Isto u sudskoj praksi Europskog suda vidi u Joined cases 7/56, 3/57 to 7/57, *Dineke Algera, Giacomo Cicconardi, Simone Couturaud, Ignazio Genuardi, Félicie Steichen v Common Assembly of the European Coal and Steel Community*, 1957., European Court Reports, English special edition – 39., Case 14/81, *Alpha Steel Ltd. v Commission of the European Communities*, 1982., European Court Reports – 749. te Joined cases 205 to 215/82, *Deutsche Milchkontor GmbH and others v Federal Republic of Germany*, 1983., European Court Reports – 2633.

7 *Zakon o općem upravnom postupku*, Narodne novine, br. 47/09.

8 Ustavni sud Republike Hrvatske, broj: U-IIIB/4366/2005 od 5. travnja 2006. te Ustavni sud Republike Hrvatske, broj: U-I-659/1994 i dr. od 15. ožujka 2000.

9 Vezmar Barlek, Inga, Primjena načela legitimnih očekivanja u praksi Upravnog Suda Republike Hrvatske, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 32., br. 1., 2011., str. 578-579. Vidi još i Britvić Vetma, Bosiljka, Načela pravne sigurnosti i zaštita legitimnih očekivanja kao oblici zaštite subjektivnih prava u okviru EU, *Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku*, god. 3., br. 3-4., 2009., str. 49-78., Šikić, Marko, Ofak, Lana, Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava), *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 32., br. 1., 2011., str. 127-151., Kačer, Hrvoje, Nedavna odluka Ustavnog suda RH o povredi prava legitimnog očekivanja, *Pravo i porezi*, vol. 18., br. 10., 2009., str. 24-28. i sl.

očekivanja zasnovana na upravnim ugovorima te legitimna očekivanja zasnovana na očitovanjima i drugim postupanjima uprave. Ujedno se ocjenjuje ima li zaštita ovih očekivanja osnovu u postupovnim pravnim propisima u Hrvatskoj te na koje načine upravna tijela moraju postupati kako bi oživotvorila ovo načelo.

## **2. SADRŽAJ NAČELA ZAŠTITE LEGITIMNIH OČEKIVANJA**

Načelo zaštite legitimnih očekivanja, unatoč njegovom temeljnom značenju u skupini pravnih načela, u praksi se primjenjuje samo iznimno. Ono do izražaja dolazi u slučajevima izmjene pravnoga režima, kada novo pravno uređenje dolazi u sukob s potencijalnim ostvarivanjem prava onih osoba kojima takva promjena pravnoga režima ide na štetu.<sup>10</sup> Ono se ogleda u dva različita smjera: u legitimnom očekivanju daljnjega korištenja prava koja je pojedinac stekao pravomoćnom upravnom odlukom te u legitimnom očekivanju kako će uprava pri donošenju odluke postupiti na način koji utvrđuje pravo u trenutku formalnog zahtijevanja toga prava. Stoga, bez obzira mijenja li se pravni režim zakonskim putem, podzakonskim općim aktima ili jednostavno promijenjenom upravnom praksom, postavlja se pitanje trebaju li pojedincima kojima je ranije, u skladu s prijašnjim pravnim režimom priznato kakvo pravo ili su sukladno prijašnjem režimu osnovano očekivali ostvarivanje nekoga prava te se nalazili u specifičnom pravnom položaju, omogućiti ostvarivanje toga prava, premda ono nije usklađeno s novim pravnim režimom. Stoga se u naravi zaštite legitimnih očekivanja krije odgovor na pitanje može li se pojedinac osloniti na dosljednost pravnog poretka te se pouzdati u njegov kontinuitet i predvidivost.

U ovoj dvojbi ogleda se kompleksnost nekoliko važnih pravnih načela koja nerijetko u pravnim sustavima država imaju i ustavno značenje. Nesporno je kako pravo mora ponuditi određenost i dosljednost u postupanju i odlučivanju, jer se samo tako pojedinci mogu držati pravnih pravila. Ono treba biti javno objavljeno, jasno i predvidivo. U tu svrhu zakoni, ali i podzakonski opći akti utvrđuju način postupanja te uvjete ostvarivanja prava ili nametanja obveza u slučajevima koji se mogu dogoditi. Strogo pridržavanje ovih propisa doprinosi zakonitom postupanju subjekata u pravnome životu, ali i pravnoj sigurnosti koja proizlazi iz dosljednosti u odlučivanju i predvidljivosti sadržaja odluka koje će se donijeti u budućnosti. No, ovaj koncept izravno utječe na dinamiku životnih aktivnosti, koja postavlja zahtjev nestatičnosti prava, tražeći od njega prilagođavanje izmijenjenim okolnostima stalno utvrđujući nove, pravične pravne koncepte u društvenim sredinama koje se ubrzano mijenjaju. Stoga je izmjena zakona i podzakonskih općih akata ne samo poželjna, već često i neophodna.<sup>11</sup> Promjene u postupanju i odlučivanju posebno su važne u

<sup>10</sup> Schwartz, op. cit., str. 867.

<sup>11</sup> Tako se primjerice od države ili lokalne zajednice može očekivati da hitno provede ambicioznu politiku zaštite okoliša, poduzme mjere za smanjenje nezaposlenosti i sl. O ovome vidi Berge ten, Gio, Widdershoven, Rob, The principle of legitimate expectations in

javnom sektoru koji sukladno načelu prilagodljivosti svakodnevno treba odgovarati novim potrebama zajednice u kojoj djeluje.<sup>12</sup>

Kako bi se izmirila ova dva suprotstavljena trenda, poseban značaj u pravu ima pravna sigurnost – stanje lišeno neizvjesnosti o sadržaju i primjeni pravnih normi koje čine pravni poredak ili njegov dio. Iako na dogmatskoj apstraktnoj pravnoj razini pravna sigurnost ovisi o potpunosti, preglednosti i određenosti normativnog pravnog poretka, odnosno o mogućnosti da tijela koja primjenjuju pravo svojom pravnom kreativnom djelatnošću pridonesu postizanju tih kvaliteta poretka, ona se na provedbenoj razini ostvaruje primjenom zakona i podzakonskih općih akata na konkretna činjenična stanja. Pri tomu ovisi o praktično postignutoj podudarnosti tih dvaju poredaka, tj. učinkovitosti, ujednačenosti i postojanosti u konkretizaciji normativnih rješenja.<sup>13</sup> Pravna sigurnost posebno je naglašena u upravnom pravu, jer pojedinci moraju imati mogućnost osloniti se na postupanja javne uprave uopće te prilagoditi svoje privatne interese interesima zajednice utvrđenima u zakonima i podzakonskim općim aktima. Povjerenje koje nastaje kao rezultat takvoga oslanjanja osnova je realizacije vladavine prava u državi.<sup>14</sup> Ona, ovdje ima primjenu posebno u dva instituta: stečenim pravima i legitimnim očekivanjima pojedinaca.

Stečenim pravom smatra se subjektivno pravo koje se ne smije derogirati, ograničiti ili ostaviti bez pravne zaštite. Kako bi pravo nekog pojedinca bilo stečeno, pravna situacija vezana uz nastanak toga prava mora biti već okončana, tj. moraju biti ostvarene sve pravne činjenice koje pravna norma zahtijeva za nastanak konkretnoga prava. Upravo primjenom teorije o stečenim pravima osigurava se provedba načela pravičnosti, načela zakonitosti te, posebno, pravna sigurnost, jer ona ponekad priječi čak i zakonodavca da donošenjem nove pravne norme derogira već stečena prava neke osobe ili takvu osobu liši zaštite njezinih stečenih prava.<sup>15</sup> Dakle, stečena prava su subjektivna prava nastala u prijašnjem pravnom poretku koji je zamijenjen novim, sukladno kojemu ta prava ne bi niti trebala nastati. Kako su ova prava temelj očekivanja njihovog budućega korištenja, promjena pravnoga režima usmjerena na njihovo ukidanje ili ograničavanje može povrijediti interese

---

duch constitutional and administrative law, *Netherlands reports to the fifteenth international congress of comparative law*, Intersentia, 1998., str. 421. Borković naglašava kako se društveni zahtjevi i potrebe s vremenom mijenjaju te je slijedom toga i cjelokupan pravni sustav u neprekidnom postupku mijenjanja. Stoga bi bilo apsurdno donositi pravne propise s pretenzijom da oni vrijede vječno. Vijek trajanja pravnog propisa stoji u obrnutoj proporciji s dinamikom društvenog razvoja. Stoga, ako pravni propis načinom svoje regulacije ne odgovara više zahtjevima društvene sredine i vremena, onda se on stavlja izvan snage i na njegovo mjesto, ako je to potrebno, dolazi drugi propis koji će svojim sadržajem u potpunosti udovoljiti novim zahtjevima, Borković, Ivo, *Nomotehnika*, Pravni fakultet u Osijeku, Pravni fakultet u Splitu, Split, 1996., str. 89.

12 O prilagodljivosti uprave i javnih službi vidi u Borković, *Upravno*, cit., str. 16.

13 *Pravni leksikon*, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2007., str. 1199.

14 O podređivanju privatnog interesa javnomu pri upravnom odlučivanju više vidi u Đerđa, Dario, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 10-13.

15 *Pravni leksikon*, op. cit., str. 1526.

ovlaštenika koji se u njih pouzdao na temelju zakona. Stoga se u ovome kontekstu pozornost treba usmjeriti na legitimna očekivanja daljnjeg korištenja prava koja je imao pojedinac.<sup>16</sup>

S druge strane, pravna određenost također zahtijeva predvidivost u pravnome postupanju sukladno kojoj pojedinci trebaju moći predvidjeti kakva će se odluka donijeti u njihovom predmetu.<sup>17</sup> Ova predvidivost rezultat je unaprijed propisanih uvjeta za ostvarivanje prava ili nametanje neke obveze. Stoga, kada pojedinac smatra kako ispunjava uvjete za ostvarivanje nekoga prava, odnosno oslobođenje od obveze ili njezino umanjeње on podnoseći zahtjev inicira pokretanje upravnog postupka u kojem će se odlučiti o takvom zahtjevu. No, kako upravni postupak traje određeno vrijeme, on će takvo pravo ili oslobođenje, odnosno umanjeње obveze steći tek po pravomoćnosti donesene upravne odluke, kada će se dalje raditi o stečenim pravima. Problem ostvarivanja ovih prava posebno je aktualan u trenutcima promjene pravnoga režima, jer pojedinac razumno očekuje da mu upravno tijelo prizna određeno pravo, sukladno pravnoj normi koja je na snazi u trenutku kada je podnošenjem zahtjeva tražio donošenje upravne odluke. U takvim slučajevima pojedinac se oslanja na pozitivni pravni poredak, računajući da ako podnese zahtjev određeno pravo treba i ostvariti, posebno u slučajevima kada se izmjena pravnoga režima nije mogla predvidjeti. Tada se govori o zaštiti legitimnih očekivanja na ostvarivanje nekog prava koje pojedinac još nije ostvario.

Slijedom navedenoga, u situacijama promjene pravnoga režima ponekad se u obzir moraju uzeti i specifičnosti pravnog položaja nekih pojedinaca te im se treba omogućiti zaštita svojeg prava ili ga čak treba priznati i unatoč promjeni koja se u pravnom režimu dogodila. No, valja naglasiti kako se upravo zbog poštivanja načela zakonitosti kao najviše pravne vrijednosti tada moraju utvrditi posebni razlozi koji su svojstveni specifičnom činjeničnom supstratu i koji svoj temelj imaju u pravu. Pravna doktrina razlikuje dvije vrste zaštite legitimnih očekivanja – postupovnu i materijalnu. Postupovna zaštita usmjerena je na davanje osobi čija su legitimna očekivanja povrijeđena stanovitih postupovnih prava prije donošenja nove upravne odluke. Ova postupovna prava ogledaju se najčešće u obvezi obavlješćivanja ovlaštenika o namjeri stavljanja upravne odluke izvan snage, pružanju mogućnosti ovoj osobi da se izjasni u postupku, davanju detaljnog obrazloženja odluke kojom se takvo očekivanje može povrijediti te izgradnji sustava odgovarajuće pravne zaštite. Iznimka od ovih pravila moguća je samo u slučajevima hitnog postupanja upravnog tijela radi zaštite života i zdravlja ljudi te zaštite imovine veće vrijednosti. Materijalna zaštita legitimnog očekivanja omogućuje pojedincu ostvariti zahtjev pred upravnim tijelom na način da se donese meritorna odluka koju je legitimno mogao očekivati. Ona se ujedno ovlaštenicima već stečenih prava jamči institutom

16 Upravo zbog ovoga razloga stečena prava i legitimna očekivanja često se razmatraju zajedno te ih je ponekad teško razgraničiti.

17 O ovome više vidi u Birutė Pranevičienė, Kristina Mikalauskaitė-Šostakienė, Guarantee of principles of legitimate expectations, legal certainty and legal security in the territorial planning process, *Jurisprudence*, vol. 19., no. 2., 2012., str. 648.



pravomoćnosti te zabranom daljnje intervencije u pravomoćne upravne odluke izuzev u slučajevima propisanim zakonom.<sup>18</sup> Postupovna zaštita legitimnih očekivanja široko je prihvaćena u anglosaksonskom pravu, dok se u državama kontinentalnoga pravnog sustava, ali i u Europskoj uniji, uvelike daje na značenju i materijalnoj zaštiti ovih očekivanja.<sup>19</sup> No, bez obzira radi li se o postupovnoj ili materijalnoj zaštiti legitimnih očekivanja upravno tijelo koje odlučuje u upravnoj stvari mora uzeti u obzir legitimno očekivanje stranke, bilo ono usmjereno na postupovna prava ili sadržaj materijalne odluke koja će se donijeti u postupku.

### 3. POSTUPAK ZAŠTITE LEGITIMNIH OČEKIVANJA

Kako se može zaključiti iz naprijed navedenoga, legitimno očekivanje usmjereno je na daljnje korištenje stečenog prava ili stjecanje prava koje osoba prema zakonu ili drugom propisu ima u trenutku formalnog potraživanja takvoga prava. Ono treba biti uzeto u obzir pri donošenju upravne odluke, čime postaje jednim od središnjih pitanja upravnog prava uopće. Međutim, samo postojanje legitimnog očekivanja nužno ne znači kako će ono biti i pravno zaštićeno. Razlog tomu je što se pozornost ne stavlja samo na činjenicu očekuje li pojedinac nešto, već i je li on na takvo očekivanje ovlašten pravom. Razlog tomu nalazi se u interferenciji ovoga načela s načelom zakonitosti rada uprave te davanju prevage jednome od ovih načela u svakom pojedinome slučaju.<sup>20</sup> Stoga se ne može ustvrditi kako legitimno očekivanje treba štiti uvijek. Svrha, uskrate zaštite nekog legitimnog očekivanja usmjerena je na zaštitu javnoga interesa te popratno otklanjanje mogućnosti zlouporabe ovoga prava od strane pojedinaca.

Iako se mjerila i uvjeti zaštite legitimnih očekivanja u zakonskim propisima najčešće ne susreću, pravila koja pri tomu trebaju uzeti u obzir upravna tijela koja

18 O postupovnim i materijalnim legitimnim očekivanjima vidi Forsyth, Christopher, *Legitimated Expectations Revisited*, *Judicial Review*, vol. 16., no. 4., 2011., str. 435-436., Schönborg, Søren, *Legitimate expectations in administrative law*, Oxford University Press, New York, 2000., str. 48-49., Roberts, Melanie, *Public law Representations and Substantive Legitimate Expectations*, *Modern Law Review*, vol. 64., no. 1., 2001., str. 112-114. te Šikić, Ofak, op. cit., str. 144-145.

19 U pravnoj doktrini susreću se stavovi kako unatoč ovom doktrinarnom razlikovanju načina zaštite legitimnih očekivanja, svaka je zaštita u biti postupovna, zatim kako jačanje subjektivnih prava koja ponekad mogu potencijalno onemogućiti slobodno odlučivanje upravnih tijela naglasak stavlja upravo na materijalnu zaštitu ovih očekivanja, pa sve do takvih sukladno kojima nije niti važno jesu li očekivanja postupovne ili materijalne prirode, ako se ona štite u praksi. Vidi Quinot, Geo, *Substantive Legitimate Expectations in South African and European Administrative Law*, *German law Journal*, vol. 5., no. 1., 2004., str. 65-68. te Stott, Felix, op. cit., str. 69.

20 Ovo stajalište zastupa i Sud Europske unije koji je u odluci *Joined cases 42/59 and 49/59, Société nouvelle des usines de Pontlieue - Aciéries du Temple (S.N.U.P.A.T.) v High Authority of the European Coal and Steel Community*, 1961., *European Court Reports*, English special edition – 53., ustvrdio kako „načelo poštovanja pravne sigurnosti, koliko god da je ono važno, ne može se primijeniti apsolutno na sve situacije, već se mora kombinirati s načelom zakonitosti“.

donose odluku, pa i drugostupanjska upravna tijela i upravni sudovi obavljajući nadzor zakonitosti rada uprave, utvrđena su sudskom praksom. Ova pravila posebno proizlaze iz brojnih presuda Suda Europske unije, a kako će pristupanjem Hrvatske Europskoj uniji ona obvezivati i hrvatska upravna tijela, korisno ih je već danas uzeti u obzir.

U ocjeni treba li zaštititi legitimno očekivanje neke osobe relevantnim se pokazuju dva pitanja. Ponajprije, je li očekivanje pojedinca usmjereno na ostvarivanje nekoga prava razumno i zasnovano na pravu? Ako je odgovor na ovo pitanje negativan neće se štititi očekivanje pojedinca. Ako je odgovor pozitivan, postavlja se pitanje hoće li zaštita takvoga očekivanja povrijediti javni interes ili interes trećih osoba. Ako je odgovor na ovo pitanje pozitivan legitimno očekivanje također se neće štititi, no ako je negativan upravno tijelo trebalo bi odlučiti u prilog takvome očekivanju.<sup>21</sup>

Dakle, kako bi neko očekivanje bilo legitimno, ono ponajprije treba biti razumno i zasnovano na pravu. Očekivanje koje nije razumno upravno tijelo neće uzeti u obzir kao predmet zaštite. Stoga je temelj legitimnosti očekivanja upravo u njegovoj razumnosti, slijedom čega ako očekivanje nije razumno ne može biti niti legitimno. Sukladno sudskoj praksi Suda Europske unije razumnim očekivanjem smatra se očekivanje koje bi nastalo kod „*razumnog građanina*“.<sup>22</sup> Takvo očekivanje treba imati preciznu i specifičnu osnovu na kojoj se temelji. Ova osnova treba biti postojana te utemeljena na pravu.<sup>23</sup> Postojanost osnove ocjenjuje se temeljem vjerojatnosti njezine izmjene u budućnosti, tj. ako se njezina promjena može predvidjeti, jer je ona i inače predmet učestalih izmjena ili zbog izglednih događaja u zajednici, ona se ne može smatrati pogodnim temeljem za stvaranje uvjerenja razumne osobe. Slijedom toga valja zaključiti, da kada god se promjena pravnoga režima može predvidjeti očekivanje nije razumno.<sup>24</sup> Legitimnost očekivanja

21 O ovome Hartley, op. cit., str. 163. te Quinot, op. cit., str. 69.

22 Vidi Case 78/77, *Johann Lühns v Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, 1978., European Court Reports – 169. te Case 265/85, *Van den Bergh en Jurgens BV and Van Dijk Food Products (Lopik) BV v Commission of the European Communities*, 1987., European Court Reports – 1155.

23 Vidi Case T-123/89, *Jean-Louis Chomel v Commission of the European Communities*, 1990., European Court Reports II – 131. Upravni sud Republike Hrvatske nije, primjerice, ocijenio razumnim očekivanje tužitelja koji je tvrdio kako bi opravdano trebalo očekivati naknadnu legalizaciju bespravno sagrađenog objekta uslijed naknadne promjene prostornih planova, iako građevina nije izgrađena sukladno pravomoćnoj građevinskoj dozvoli kao upravnoj odluci. Također je utvrdio kako nije razumno očekivanje tužitelja da neće doći do rušenja građevine izgrađene bez građevinske dozvole koju je kupio, jer je kupac bio dužan predvidjeti posljedicu nelegalne gradnje, tj. rušenje objekta. Vidi Upravni sud Republike Hrvatske, broj: Us-9542/2001 od 20. listopada 2005. te Upravni sud Republike Hrvatske, broj: Us-7642/2003 od 8. rujna 2005.

24 Vidi Case 52/81, *Offene Handelsgesellschaft in Firma Werner Faust v Commission of the European Communities*, 1982., European Court Reports – 3745., Case T-243/94, *British Steel plc v Commission of the European Communities*, 1997., European Court Reports II – 1887., Case 78/77, *Johann Lühns v Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, 1978., European Court Reports – 169. te Joined cases 424/85 and 425/85, *Coöperatieve Melkproducentenbedrijven Noord-*



prosuduje se i prema kriteriju je li očekivanje zasnovano na pravu. Razlog je tomu što se razumna osoba ne bi oslonila na nezakonitu osnovu daljnijega korištenja ili stjecanja prava.<sup>25</sup> Stoga je očekivanje legitimno samo ako je utemeljeno na pravnoj normi, bez obzira na oblik i hijerarhijsku snagu njezina izvora, slijedom čega se pitanje zakonitosti u zaštiti legitimnih očekivanja ne smije dovesti u pitanje. Koliko god da je neko razumno očekivanje za pojedinca svrhovito, ono se neće štititi ako je suprotno pravu.<sup>26</sup>

Konačno, u ocjeni treba li u konkretnom slučaju zaštititi legitimno očekivanje ili ne, nužno je odmjeriti interes pojedinaca koji traži zaštitu legitimnog očekivanja i javni interes utvrđen pravom, a koji može biti povrijeđen donošenjem odluke u korist pojedinca. Razlog tomu je što će se legitimni interes zaštititi samo kada privatnom interesu pojedinca u specifičnoj upravnoj stvari treba dati prednost pred javnim interesom kojega upravno tijelo štiti.<sup>27</sup> Pri odmjeravanju interesa pojedinca i javnoga interesa treba svakako uzeti u obzir i interes trećih osoba čija se prava također mogu povrijediti zaštitom legitimnih očekivanja konkretne osobe. Razlog odmjeravanju javnog i privatnog interesa ogleda se u suprotnim zahtjevima koji postoje u pravu. Privatni interes pojedinca štićen pravnom sigurnošću traži zaštitu postojećih odnosa, odnosno predvidljivost u donošenju odluke. S druge strane, javni interes zasnovan na zakonitosti u radu uprave, odnosno njezinoga postupanja

---

*Nederland BA ("Frico") and others v Voedselvoorzienings In- en Verkoopbureau*, 1987., European Court Reports – 2755. U pravu Europske unije od pojedinca koji se poziva na legitimno očekivanje očekuje se poznavanje prava, tj. ispravna ocjena može li se na pravnu odredbu osloniti ili ne. Isto tvrde i Quinot, op. cit., str. 70. i 73. i Craig, *Burca de*, op. cit., str. 363. Vezmar Barlek smatra kako bi, kada se radi o pravu koje nije stečeno ili nedovršenoj pravnoj situaciji, trebalo procijeniti je li pojedinac imao razumnu osnovu očekivati rješavanje situacije upravo na način na kojem temelji očekivanje. Vezmar Barlek, *Primjena*, cit., str. 572.

- 25 *Case 122/77, Augusta Agneessens and others v Commission of the European Communities*, 1978., European Court Reports – 2085., *Case 188/82, Thyssen AG v Commission of the European Communities*, 1983., European Court Reports – 3721. te *Case 15/85, Consorzio Cooperativo d'Abruzzo v Commission of the European Communities*, 1987., European Court Reports – 1005. Iz ovoga proizlazi kako Sud Europske unije ipak daje prednost zakonitosti pred pravnom sigurnošću.
- 26 Vidi Watson, Jack, *Clarity and ambiguity: a new approach to the test of legitimacy in the law of legitimate expectations*, *Legal Studies*, vol. 30., no. 4., 2010., str. 636-637. te Quinot, op. cit., str. 70. i 73. Tako primjerice Upravni sud Republike Hrvatske nije ocijenio utemeljenim na pravu zahtjev tužiteljice da joj se prizna pravo na doplatu za djecu prije ispunjenja zakonskih uvjeta, konkretno prijave prebivališta u Republici Hrvatskoj. Također je utvrdio da okolnosti i činjenice, nastale nakon donošenja konačnog rješenja, nisu na pravu zasnovana osnova očekivanja oglašavanja takvoga rješenja ništavim, jer do ništavosti može dovesti samo razlog koji je postojao u trenutku donošenja akta. Upravni sud Republike Hrvatske, broj: Us-6212/2002 od 20. listopada 2005. te Upravni sud Republike Hrvatske, broj: Us-251/1985 od 12. lipnja 1985.
- 27 Vidi Hartley, op. cit., 163-164. te Kolinsky, Daniel, *A Legitimate Expectation of a Successful Challenge?*, *Judicial Review*, vol. 17., no. 2., 2012., str. 174-176. Vidi i *Case 120/86, J. Mulder v Minister van Landbouw en Visserij*, 1988., European Court Reports – 2321. te *Case 96/77, SA Ancienne Maison Marcel Bauche and SARL François Delquignies v Administration Française des Douanes*, 1978., European Court Reports – 383.

sukladno važećim propisima, štiti dobro koje se smatra posebno vrijednim u zajednici. Ovo odmieravanje posebno je prisutno u upravnom pravu, jer norme upravnoga prava s jedne strane štite javni interes, dok s druge istodobno građanima i drugim pravnim subjektima dodjeljuju određena prava ili ovlaštenja da od javne zajednice potražuju priznavanje nekog pojedinačnog prava. Kako se interes pojedinca i javni interes mogu različito odražavati, čak i u činjenično prilično sličnim slučajevima, doseg načela zaštite legitimnih očekivanja u upravnom pravu često je vrlo neodređen.<sup>28</sup>

S obzirom na to da je pitanje zaštite legitimnih očekivanja podložno finom odmieravanju često pravno nestandardiziranih vrijednosti, odluka kojom se utvrđuje je li očekivanje pojedinca razumno, osnovano na pravu te hoće li ostvarivanje interesa pojedinca ugroziti javni interes i interes trećih osoba, mora biti podložna nadzoru. Ovaj nadzor provodi se kao hijerarhijski upravni nadzor ako je odluku donijelo prvostupanjnsko upravno tijelo, te kao sudski nadzor zakonitosti pred upravnim sudom ako nije dopuštena žalba na upravnu odluku. Slijedom toga drugostupanjnsko tijelo i upravni sud u provođenju nadzora ovlašteni su odlučiti o zaštiti legitimnog očekivanja.

#### **4. ZAŠTITA LEGITIMNIH OČEKIVANJA ZASNOVANIH NA ZAKONIMA I DRUGIM PRAVNIM PROPISIMA**

Nesporna pravna osnova legitimnih očekivanja svakako su pravne norme sadržane u zakonima i drugim propisima, tj. podzakonskim općim aktima. Ovdje se podrazumijevaju opći akti koje donosi država, jedinice područne (regionalne) i lokalne samouprave te pravne osobe koje imaju javnu ovlast. Tijelo ovlašteno donijeti opći akt zakonske ili podzakonske pravne snage zakonom je ovlašteno intervenirati u pravne odnose pa tako i prava i obveze pojedinaca. Međutim, ono pri donošenju novoga ili izmjene postojećega zakona ili drugog propisa treba povesti računa o zaštiti prava pojedinaca pa tako i o legitimnim očekivanjima koje oni zasnivaju na važećim pravnim propisima.

Stoga načelo zaštite legitimnih očekivanja ne smije biti zanemareno niti od tijela s normativnim ovlastima u zajednici u obavljanju njihove zakonodavne aktivnosti. Opće je pravilo da novi propis počinje važiti danom stupanja na snagu te se od toga dana primjenjuje na sve pravne odnose i pravne činjenice koje su u njegovu dosegu te na pravne odnose koji su zasnovani prije njegovog stupanja na snagu, a koji se nastavljaju. Zakonom ili drugim propisom, dakle, reguliraju se sve zatečene pravne situacije kao i one koje će se tek dogoditi u budućnosti. No, izmjena normativnoga pravnog režima može imati značajne posljedice na pojedince koji su već stekli određena prava temeljem dotadašnjih propisa, kao i na pojedince koji prema tada važećim uvjetima još ostvaruju određena prava.

28 O ovome Vezmar Barlek, Primjena, op. cit., str. 573. te Šikić, Ofak, op. cit., str. 145.

Kako stupanje na snagu zakona ili drugog propisa ne bi trenutno štetno utjecalo na prava nekoga pojedinca, zakon ili drugi propis na snagu stupaju najčešće nekoliko dana, rjeđe mjeseci, nakon objave u službenom glasilu. Na taj se način osobama ostavlja razdoblje u kojemu se one mogu pripremiti na izmijenjeni pravni režim te mu se na taj način prilagoditi. No, najčešći rok stupanja zakona ili drugog propisa na snagu koji iznosi osam dana od njegove objave u službenom glasilu, zna se pokazati nedostatnim za ostvarivanje prava radi kojih je pojedinac nerijetko dugo vremena ostvarivao uvjete te eventualno angažirao značajne vremenske i materijalne resurse. Stoga, u takvim slučajevima očekivanja pojedinaca kako se mogu osloniti na postojeći pravni režim mogu biti iznevjerena.

No, valja naglasiti kako načelo zaštite legitimnih očekivanja ni u kom slučaju nema svrhu onemogućiti normativnu promjenu pravnoga režima te slijedom toga spriječiti buduće drukčije odlučivanje ili postupanje u upravnim stvarima, jer bi time razvoj prava bio potpuno spriječen te ono ne bi moglo odgovoriti potrebama izmijenjenih društvenih okolnosti.<sup>29</sup> Upravo je to razlog zašto u takvim slučajevima do izražaja treba doći zaštita legitimnih očekivanja. Kako zakonodavna tijela obavljajući normativnu djelatnost određuju i hijerarhiju vrijednosti u zajednici, ona su ovlaštena novim propisom izričito isključiti zaštitu legitimnih očekivanja pojedinaca kadgod smatraju kako bi ona izravno naštetila novopostavljenim normativnim ciljevima.<sup>30</sup> Tako primjerice, ako zakonodavac smatra kako je razlog koji je uzrok izmjeni zakona ili drugog propisa toliko bitan da se legitimna očekivanja temeljena na prijašnjem zakonu ili drugom propisu ne mogu štititi niti još samo neko ograničeno vrijeme, on pravnim pravilom zaštitu legitimnih očekivanja može ograničiti ili čak u potpunosti isključiti.

Kako bi već normativnim putem zaštitio legitimna očekivanja pojedinaca koji su određena prava stekli ranije ili koji su u postupku njihova ostvarivanja, zakonodavac u zakonu ili drugom propisu može odrediti kako će se ovaj primjenjivati samo ubuduće, a ne i na postojeće situacije i već utvrđena prava. Tako se, primjerice, uvijek propisuje kako se novi uvjeti za odlazak u mirovinu odnose samo na osobe koje će po stupanju na snagu novoga zakona biti umirovljene, a ne i na tadašnje umirovljenike.<sup>31</sup> Štoviše, zakonodavac zakonom ili drugim propisom može osobama koje su u postupku ostvarivanja nekoga prava ostaviti i odgovarajući rok u kojem mogu ostvariti pravo prema prijašnjim propisima, kao što je primjerice slučaj s višegodišnjim rokom tijekom kojega su tadašnji magistri znanosti mogli

29 Vidi Forsyth, op. cit., str. 435.

30 Vidi Berge ten, Widdershoven, op. cit., str. 428.

31 Članak 172. stavak 1. *Zakona o mirovinskom osiguranju*, Narodne novine, br. 102/98., 127/00., 59/01., 109/01., 147/02., 117/03., 30/04., 177/04., 92/05., 43/07., 79/07., 35/08., 40/10., 121/10., 130/10., 61/11., 114/11. i 76/12., propisuje kako „korisnicima prava na starosnu mirovinu, prijevremenu starosnu mirovinu, invalidsku mirovinu, obiteljsku mirovinu, minimalnu mirovinu, zaštitni dodatak uz mirovinu, doplatak za pomoć i njegu kao i na novčanu naknadu zbog tjelesnog oštećenja, koji su ta prava ostvarili prema propisima o mirovinskom i invalidskom osiguranju koji su važili do početka primjene ovoga Zakona, osiguravaju ta prava i nakon toga dana u istom opsegu i usklađuju se prema novom zakonu...“.

steći doktorat znanosti prema prijašnjim propisima.<sup>32</sup> Time se pitanje zaštite legitimnih očekivanja ostvaruje već na normativnoj osnovi te se ne prepušta na ocjenu upravnim tijelima pri donošenju upravnih odluka.

Međutim, takav slučaj ipak nije kada zakonom ili drugim propisom izričito nije utvrđeno koji će se propis primjenjivati na predmete koji su u trenutku stupanja na snagu novoga zakona ili drugoga propisa u rješavanju. Dakle, ovdje se radi o predmetima o kojima je postupak rješavanja i formalno započeo, no oni nisu riješeni u trenutku izmjene zakona ili drugoga propisa. Kako su ovi postupci u pravilu pokrenuti na zahtjev stranke, a temeljem njezinog shvaćanja da u trenutku podnošenja zahtjeva ispunjava pretpostavke za stjecanje prava, promjena postupovnih, a posebno materijalnih uvjeta podnositelju zahtjeva može uvelike povrijediti legitimna očekivanja. Radi izbjegavanja dvojbi o zaštiti očekivanja u takvim slučajevima korisno je da zakonodavac u prijelaznim odredbama novoga zakona ili drugog propisa izričito propiše primjenjuje li se novi propis na predmete čije je rješavanje još uvijek u postupku ili ne. Kada novi zakon ili drugi propis sadrži prijelazne odredbe o dovršetku započetih postupaka upravno tijelo tada mora postupiti po takvoj odredbi.<sup>33</sup> Međutim, u praksi ovo nažalost ipak ponekad nije slučaj, a što dovodi do značajnih neujednačenosti koje doprinose pravnoj nesigurnosti građana.<sup>34</sup>

Razlog ovoj neujednačenosti u hrvatskom upravnom pravu nalazi se ponajprije u specifičnom razmimoilaženju stavova Ustavnog, Upravnog i Vrhovnog suda o primjeni mjerodavnog propisa tijekom rješavanja upravnoga postupka, kada se prijašnji propis zamijeni novim. Tada je Upravni sud Republike Hrvatske, a danas Visoki upravni sud, zauzeo shvaćanje kako se u takvim slučajevima treba primijeniti

32 Članak 120. stavak 4. *Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju*, Narodne novine, br. 123/03., 105/04., 174/04., 2/07., 46/07. i 63/11., propisuje kako „osobe koje su prema propisima koji su bili na snazi prije stupanja na snagu toga Zakona stekle magisterij znanosti mogu, sukladno općem aktu sveučilišta, steći doktorat znanosti obranom doktorskog rada prema propisima koji su vrijedili na dan stupanja na snagu ovoga Zakona, najkasnije u roku od osam godina od dana stupanja na snagu ovoga Zakona“.

33 Ovdje je zanimljivo spomenuti *Zaključak o pravnom shvaćanju sa sjednice imovinsko-pravnog odjela održane dana 15. ožujka 2011. godine* o primjeni podzakonskih propisa kojim je Upravni sud Republike Hrvatske zaključio kako se u upravnim postupcima primjenjuju podzakonski propisi koji su na snazi u vrijeme pokretanja upravnih postupaka, čak i u slučaju kada je prijelaznim odredbama podzakonskog propisa drugačije propisano. No, s takvim stajalištem Upravnog suda vrlo se teško doktrinarno složiti, jer ono izravno proturječi volji zakonodavca.

34 Isto tvrdi u Vezmar Barlek u Vezmar, Barlek, Inga, *Dvojbe iz sudske prakse o vremenskom važenju materijalnih propisa u upravnom pravu*, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 31., br. 1., 2010., str. 322. Ona navodi kako u slučajevima praznina u normiranju koji propis tada treba primijeniti neka tijela primjenjuju propis koji važi u vrijeme pokretanja postupka, a neka u vrijeme rješavanja. Štoviše, naglašava kako drugostupanjska tijela ponekad primjenjuju propis koji je važio u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja, a ponekad propis koji važi u vrijeme donošenja drugostupanjskog rješenja. Također skreće pozornost kako neka tijela primjenjuju propis koji je važio u vrijeme pokretanja upravnog postupka, neovisno o tomu što taj propis više ne važi u vrijeme odlučivanja o žalbi.

propis koji je bio na snazi u trenutku pokretanja upravnog postupka.<sup>35</sup> Zauzimajući ova shvaćanja Upravni sud rukovodio se ustavnom odredbom kojom je zabranjeno povratno djelovanje podzakonskih propisa, jer primjena novog propisa na postupak koji je započet prije njegovog stupanja na snagu, može značiti povratno djelovanje tog propisa, s obzirom na to da se on tada primjenjuje na slučaj koji je nastao prije njegovog stupanja na snagu.<sup>36</sup> Na istom shvaćanju primjene materijalnoga propisa inzistirao je i Ustavni sud Republike Hrvatske, koji je također izrazio gledište kako je opće pravilo da se u upravnom postupku upravna stvar rješava neposrednom primjenom zakona, drugog propisa ili općeg akta koji je važio u vrijeme pokretanja upravnog postupka ako zakonom, drugim propisom ili općim aktom nije drukčije određeno.<sup>37</sup> Međutim, s ovim se shvaćanjima nije složio Vrhovni sud Republike Hrvatske, koji polazi od pretpostavke kako samim podnošenjem zahtjeva podnositelj nije stekao nikakvo pravo<sup>38</sup> te kako je između podnositelja zahtjeva kao stranke u upravnom postupku i upravnog tijela samo nastao odnos u kojem podnositelj zahtjeva ima pravo zahtijevati da se odluči o njegovom zahtjevu bez prava na točno određenu odluku, a upravno tijelo ima obvezu odlučiti o zahtjevu. Kako dakle, upravnopravni odnos samim podnošenjem zahtjeva još nije nastao Vrhovni sud smatra kako upravna odluka treba biti donesena sukladno propisu koji je na snazi u trenutku njezinoga donošenja.<sup>39</sup> Unatoč izraženom shvaćanju Vrhovnog suda te njegovom položaju najvišeg suda u državi, Upravni sud Republike Hrvatske ipak nije prihvatio takvo stajalište te se o primjeni propisa ponovno očitovao utvrđujući

- 35 *Zaključkom o pravnom shvaćanju sa sjednice imovinsko-pravnog odjela Upravnog suda održane dana 19. studenoga 2007. godine* Upravni sud Republike Hrvatske odlučio je u prilog činjenici kako se u izdavanju lokacijske dozvole primjenjuju podzakonski propisi koji su na snazi u vrijeme pokretanja upravnih postupaka. Isti smisao primjene materijalnoga prava proizlazi i iz *Zaključka o pravnom shvaćanju sa sjednice imovinsko-pravnog odjela održane dana 8. veljače 2008. godine* istoga Suda u svezi s primjenom prijelaznih odredbi *Zakona o šumama*, gdje stoji kako se pri donošenju odluke primjenjuje onaj zakon koji je mjerodavan u vrijeme pokretanja postupka osim ako zakonom nije drugačije propisano. Na isto stajalište Upravni sud stao je i *Zaključkom o pravnom shvaćanju sa sjednice imovinsko-pravnog odjela održane dana 17. ožujka 2008. godine*, a u svezi s pitanjem je li za primjenu podzakonskih propisa u postupku utvrđivanja komunalnog doprinosa odlučno pokretanje upravnog postupka u kojem se određuje komunalni doprinos ili pokretanje upravnog postupka izdavanja akta na temelju kojeg se može graditi. Ovdje je Upravni sud utvrdio kako se komunalni doprinos koji se utvrđuje vlasniku građevne čestice na kojoj se gradi građevina, odnosno investitoru, utvrđuje prema podzakonskom propisu, odluci o komunalnom doprinosu, koja je na snazi u vrijeme pokretanja postupka izdavanja akta na temelju kojeg se može graditi.
- 36 Članak 89. stavka 4. *Ustava Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 85/10. Vidi Vezmar Barlek, Dvojbe, cit., str. 325.
- 37 Ustavni sud Republike Hrvatske, broj: U-III-2435/01 od 20. travnja 2005. te Ustavni sud Republike Hrvatske, broj: U-I-2510/01 od 6. prosinca 2006.
- 38 Ovdje se dakle, ne radi ni o kakvom stečenom pravu koje se ne bi moglo dovesti u pitanje novim propisom ni o obveznom odnosu kod kojeg se prava i obveze stranaka prosuđuju prema materijalnopravnim propisima koji su bili u primjeni u vrijeme nastanka takvog odnosa.
- 39 Vrhovni sud Republike Hrvatske, broj: Uzz-5/08 od 29. listopada 2008. te Vrhovni sud Republike Hrvatske, broj: Uzz-2/08 od 25. veljače 2009.

kako nakon razmatranja pravnog shvaćanja zauzetog u odlukama Vrhovnog suda Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Hrvatske on ostaje na stajalištu kako se u upravnim postupcima primjenjuju podzakonski propisi koji su na snazi u vrijeme pokretanja upravnih postupaka.<sup>40</sup> Upravni sud ispravno je primijetio kako se u slučaju podnošenja zahtjeva za pokretanje upravnog postupka još ne radi o stečenom pravu, ali se radi o legitimnim očekivanjima stranaka. Stečena prava i legitimna očekivanja, kao što je ranije već naglašeno, treba razlikovati, jer su stečena prava ovlaštenja koja je stranka stekla u prošlosti, dok su legitimna očekivanja usmjerena na pravo stranke da u budućnosti stekne pravo koje joj zakon jamči u trenutku pokretanja upravnog postupka.<sup>41</sup>

Kada se legitimna očekivanja pojedinaca ne bi štitila u slučajevima promjene materijalnog propisa tijekom vođenja upravnog postupka, ovo bi u praksi dovelo do nejednakog položaja dviju ili više osoba koje su u isto vrijeme podnijele zahtjev za ostvarivanjem istoga prava. Drugim riječima, ako više osoba istoga dana pred tijelom iste stvarne nadležnosti predaju zahtjev koji se zasniva na istoj materijalnoj odredbi, te je u svim predmetima činjenično stanje isto ili u bitnome slično, neke od ovih osoba mogle bi steći pravo, a drugima bi se zahtjev trebao odbiti ovisno je li o zahtjevu riješeno prije ili nakon stupanja na snagu novoga propisa. Takva situacija vodila bi potpunoj nepredvidivosti u postupanju uprave. Kako u pravnom sustavu može postojati samo jedno zakonito rješenje, u slučaju iste pravne osnove i istog činjeničnog stanja ne smije se tolerirati različitost u rješavanju uzrokovana isključivo trenutkom donošenja upravne odluke, pri tomu ne vodeći računa o okolnosti kada je zahtjev podnesen. Razlog je tome što upravno tijelo upravnu odluku može donijeti neposredno po pokretanju postupka, može je donijeti u roku od tri, osam, ali i 30, 60 ili čak više od 120 dana od podnošenja urednog zahtjeva. Nije jasno zašto bi stranka trebala trpjeti štetne posljedice i materijalnu štetu samo zato što tijelo nije obavilo svoju zakonsku dužnost, te je protivno načelu učinkovitosti u upravnom postupku, predmet riješilo kasnije umjesto što je ranije moguće. Ovo posebno dolazi do izražaja kada tijelo donese rješenje po proteku rokova propisanih za donošenje i dostavu upravne odluke stranci.

Međutim, valja ustvrditi kako legitimna očekivanja u kontekstu drukčijega uređivanja nekoga pravnog pitanja zakonom ili podzakonskim općim aktom trebaju imati vrlo ograničeno vremensko, baš kao i personalno važenje. Ona se trebaju primjenjivati samo na pojedince koji se nalaze u drukčijim okolnostima od svih onih na koje se primjenjuje novi način odlučivanja ili postupanja te samo kratko vrijeme po izmjeni takvoga pravnog režima. Drugim riječima, ako se podnositelj ne nalazi u posebnom položaju te ga normativna promjena pogađa na jednak način kao

40 Upravni sud Republike Hrvatske, *Zaključak o pravnim shvaćanjima sa sjednice imovinsko-pravnog odjela održane dana 15. svibnja 2009. godine.*

41 Ovaj je stav podržan i kasnijom odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-1046/2009. od 14. listopada 2009., kojom Ustavni sud nije doveo u pitanje svoja ranija stajališta kako u upravnom postupku treba primijeniti propis koji važi u trenutku pokretanja spora, čime se implicitno suglasio i sa stavovima Upravnog suda.



i druge osobe, zaštita legitimnih očekivanja nije opravdana.<sup>42</sup> Međutim, unutar ovoga personalnog i vremenskog ograničenja, zaštita legitimnih očekivanja i dalje je izravno podređena načelu zakonitosti, pa upravna tijela i upravni sudovi zaštitu ovih očekivanja pojedincima mogu pružiti samo ako ne postoji prevladavajući razlog inzistiranja na primjeni novoga pravnog režima čak i na ove osobe.

Konačno, legitimna očekivanja mogu se temeljiti i na strategijama koje donose nadležna državna tijela ili tijela koja su na to zakonom ili na zakonu zasnovanom aktu posebno ovlaštena. Iako strategije nisu zakonski propisi niti su pravila ustaljena upravnom praksom, namjera im je standardizirati neko postupanje, odnosno način odlučivanja ili utvrditi ciljeve koje upravno tijelo u svojem radu treba postići. Iako ne obvezuju upravna tijela one su, kada su javno objavljene, valjana osnova očekivanja da će se upravna tijela u svojem postupanju držati ciljeva utvrđenih ovim strategijama. Iako bi se teško moglo pravdati kako upravno tijelo ne smije odstupiti od takve strategije, koja ga formalnopravno ipak ne obvezuje, ono bi u takvim slučajevima u obrazloženju upravne odluke trebalo dati detaljne razloge za svoje odstupanje. Stoga ih upravna tijela u praksi ipak ne mogu jednostavno ignorirati. Dakle, iako je učinak strategija na zasnivanje legitimnih očekivanja slab, nužno je primijetiti kako on ipak postoji.<sup>43</sup>

## **5. ZAŠTITA LEGITIMNIH OČEKIVANJA ZASNOVANIH NA UPRAVNOJ PRAKSI**

Pored očekivanja koja se temelje na zakonima i drugim propisima, pojedinac može tražiti i zaštitu legitimnih očekivanja koja proizlaze iz upravne prakse, tj. standardiziranih postupanja ili odluka upravnih tijela koje nisu posljedica izravne primjene konkretne pravne norme sadržane u zakonu ili drugom propisu. Kako su se pravila postupanja u zakonu i propisima nerijetko pokazala nedostatnima, upravna tijela pri odlučivanju u upravnim stvarima sama su vlastitom praksom stvarala ova pravila, koja su zatim dosljedno primjenjivala u svim budućim slučajevima koje su rješavala. Očekivanja pojedinaca u prvom redu odnose se na inzistiranje na dosljednoj upravnoj praksi pri donošenju upravnih odluka. Drugim riječima, pojedinac od upravnog tijela očekuje da pri donošenju odluke u upravnoj stvari postupi na način kao i u ranijim istim ili bitno sličnim slučajevima.

Ovo je posebno važno u upravnom pravu u kojem se kao temeljno načelo pojavljuje jednakost, odnosno zabrana diskriminacije i povlašćivanja. Kako su prijašnja iskustva važna u stvaranju očekivanja, specifična prijašnja postupanja osnova su shvaćanja da će u istim okolnostima i ishod biti isti. Stoga će se očekivanje povrijediti ako se u istim okolnostima donesu različite upravne odluke, jer se time krši načelo jednakosti, a prema nekim pojedincima postupa se diskriminirajuće ili

<sup>42</sup> Vidi Barak-Erez, op. cit., str. 600.

<sup>43</sup> O ovome vidi Berge ten, Widdershoven, op. cit., str. 444-445.

povlašćujuće. Upravo inzistiranje na zaštiti legitimnih očekivanja tada dodatno osnažuje provedbu načela jednakosti u zajednici.<sup>44</sup>

No, kako bi sama upravna praksa mogla poslužiti kao izvor prava nužno je da bude učestala, dosljedna i, naravno, zakonita. Ovdje se ne polazi od pretpostavke kako učestala i dosljedna mora biti praksa upravo onoga tijela koje odlučuje u konkretnoj upravnoj stvari već je ovaj zahtjev usmjeren prema svim stvarno nadležnim upravnim tijelima. Time se ostvaruje načelo pravičnosti u vođenju upravnog postupka, a koje zahtijeva da se u istim slučajevima odluči na jednak način. U pravnoj doktrini naglašava se kako čak i jedno jedino postupanje upravnog tijela može biti temelj zasnivanja legitimnog očekivanja. No, očekivanje koje proizlazi iz jedne odluke ipak nema toliko značenje da se može govoriti o upravnoj praksi, jer ono može biti rezultat pogreške ili samo pokušaj provedbe nove politike kojoj se uprava okreće, a koja se nije pokazala uspješnom.<sup>45</sup> Kako bi zaštita legitimnih očekivanja u slučajevima nezakonitog postupanja upravnih tijela dovela do ozakonjenja nezakonite prakse od koje onda i dalje ne bi trebalo odstupati, zaštita takvih očekivanja ne bi se pokazala prihvatljivom. Stoga inzistiranje na zakonitosti u pravu Unije vodi zaključku da legitimno očekivanje treba biti usmjereno na zakonitu radnju uprave kako bi ona ujedno bila razumna i legitimna.<sup>46</sup>

Međutim, pozivanje na zaštitu legitimnih očekivanja koja se zasnivaju na upravnoj praksi vrlo je dvojbeno u slučajevima slobodnog odlučivanja upravnih tijela. Svrha slobodne ocjene upravo je usmjerena na davanje upravnom tijelu prava odabira između više zakonom ponuđenih alternativa od kojih će ono odabrati najsvrhovitiju. Sama svrha alternativne pravne norme ogleda se u slobodi izbora donositelja odluke između više ponuđenih alternativa one koja će na najbolji i najpotpuniji način ostvariti cilj utvrđen u zakonu. Štoviše, pri odlučivanju slobodnom ocjenom u pravnoj doktrini ističe se kako upravno tijelo ne smije biti ograničeno prijašnjom upravnom praksom, jer se posebnost svake činjenične situacije u kojoj se odluka donosi, treba razmatrati neovisno o ranije riješenim slučajevima, baš kao što se neovisno o ranije riješenim slučajevima trebaju razmatrati i osobine adresata takve odluke. Sprječavanje javne uprave u slobodi odlučivanja pri primjeni alternativne pravne norme može imati štetan učinak i za javni interes i za prava samih stranaka.<sup>47</sup>

No, u razmatranju legitimnih očekivanja koja proizlaze iz upravne prakse, treba spomenuti i opće akte koje donosi sama uprava, a kojima nastoji uniformirati i s tehničke strane olakšati provedbu pravnih normi sadržanih u zakonima ili dugim propisima. Iako upravna tijela nisu općenito ovlaštena donositi općeobvezujuće pravne akte, osim kada im je ta ovlast zakonom ili statutom izričito povjerena,<sup>48</sup>

44 Barak-Erez, op. cit., str. 589.

45 Ibid., str. 594.

46 O ovome i Quinot, op. cit., str. 73.

47 Barak-Erez, op. cit., str. 594.

48 Članak 18. *Zakona o sustavu državne uprave*, Narodne novine, br. 150/11., propisuje kako ministri, predstojnici državnih ureda i ravnatelji državnih upravnih organizacija donose

ona ipak ponekad standardiziraju svoje postupanje kako bi na taj način doprinijela zakonitosti i pravilnosti svojega rada. Standardiziranje takvoga postupanja najčešće je u obliku uputa kojima čelnici ili hijerarhijski viša tijela nalažu službenicima tih ili hijerarhijski nižih tijela kako postupati. Iako ova pravila nisu opće obvezna, ona ipak obvezuju upravno tijelo i zaposlenike upravnog tijela. Međutim, kako se ovdje radi o tehničkim uputama koje nerijetko niti nisu javno objavljene, one kod pojedinaca ne bi trebale biti izvorom legitimnih očekivanja.<sup>49</sup> Upute protivne zakonu u materijalnom smislu ili donesene u slučajevima u kojima je normiranje zakonom ili drugim propisom čiju provedbu razrađuju izričito zabranjeno, kao i u slučaju donošenja propisa osobe neovlaštene utvrditi takva pravila, nisu izvor legitimnih očekivanja te se pojedinci na njih ne mogu pozivati. No, valja naglasiti kako upravno tijelo takva pravila može u svakome trenutku i izmijeniti, pa čak i kada su ona javno objavljena.<sup>50</sup>

## **6. ZAŠTITA LEGITIMNIH OČEKIVANJA ZASNOVANA NA UPRAVNIM ODLUKAMA**

Najčešći izvor prava i obveza pojedinaca u upravnom pravu su upravne odluke. Stoga je korisno razmotriti kako upravne odluke utječu na legitimna očekivanja ovlaštenika u svezi s daljnjim korištenjem prava sadržanih u njima. Ovlaštenik koji je upravnom odlukom stekao neko pravo opravdano očekuje da će isto pravo moći koristiti sve do redovitog prestanka važenja takve odluke. Ovdje posebno valja istaknuti kako neke odluke prestaju važiti iskorištavanjem prava, kao što je to slučaj s jednokratnim novčanim potporama. Druge odluke prestaju važiti istekom raskidnoga roka ili nastupom raskidnoga uvjeta. Sve do toga trenutka, ako zakonom izričito nije drukčije propisano, ove odluke predstavljaju izvor legitimnih očekivanja ovlaštenika kako će do nastupa raskidnog roka, odnosno uvjeta ostvarivati pravo sadržano u njihovoj izreci. Iznimke od toga pravila susreću se samo u svezi s upravnim odlukama koje prestaju važiti ako ovlaštenik nije koristio ovlaštenje iz odluke ili ga nije koristio u potpunosti, kao što je primjerice slučaj s rješenjem o uvjetima građenja ako investitor ne pristupi građenju u roku od dvije godine od dana pravomoćnosti rješenja.<sup>51</sup>

Nužno je naglasiti kako se legitimna očekivanja mogu zasnivati samo na pravomoćnim upravnim odlukama. Slijedom toga odluka koja se pobija redovitim pravnim sredstvima nije izvor legitimnih očekivanja stranke. Stoga se ova očekivanja ne mogu zasnivati na odluci koja je izmijenjena ili poništena bilo od

---

pravilnike, naredbe i naputke za provedbu zakona i drugih propisa kad su na to izrijekom ovlašteni, u granicama dane ovlasti.

49 U pravnoj doktrini navodi se da kada su takvi akti objavljeni, oni imaju veći značaj za zasnivanje očekivanja pojedinca. Berge ten, Widdershoven, op. cit., str. 442-443.

50 Ibid., str. 443-444.

51 Članak 222. *Zakona o prostornom uređenju i gradnji*, Narodne novine, br. 76/07., 38/05., 55/11., 90/11. i 50/12.

drugostupanjskog upravnog tijela povodom žalbe ili od upravnog suda povodom tužbe, jer takva odluka nije niti postala pravomoćnom. Dakle, upravo pravomoćnost kao neizmjenjivost upravne odluke redovitim pravnim lijekovima predstavlja nužnu pretpostavku zasnivanja legitimnih očekivanja kako će ovlaštenik moći koristiti pravo sadržano u istoj.<sup>52</sup> Stavljanje izvan snage ili izmjena pravomoćne upravne odluke koja je unatoč pogrešci oborivosti konvalidirala i time postala valjani izvor prava i obveza neke osobe, bez sumnje umanjuje pravnu sigurnost pojedinaca. Slijedom toga, ovlaštenici pravomoćne odluke mogu legitimno očekivati kako će moći koristiti dodijeljena prava sve do redovitog prestanka važenja upravne odluke. Polazeći od pravomoćnosti kao temeljnog načela upravnog postupka upravna odluka protiv koje se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor, a kojom je stranka stekla neko pravo, odnosno kojom su stranci određene neke obveze, može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima propisanim zakonom. Zakonodavac dopušta intervenciju u takve upravne odluke jedino izvanrednim pravnim lijekovima, koji su uvijek utvrđeni zakonom te se mogu koristiti samo u zakonom propisanim slučajevima. Međutim, u svezi sa zasnivanjem legitimnih očekivanja na upravnim odlukama nužno je povući još jednu značajnu razliku: treba utvrditi je li upravna odluka koja je poništena, ukinuta ili izmijenjena zakonita ili nezakonita. Zbog toga što je jedna od važnih pretpostavki zaštite ovih očekivanja zakonitost, ova su očekivanja prisutna kada se intervenira u pravomoćne zakonite odluke. S druge strane, zaštita legitimnih očekivanja u slučaju poništavanja, ukidanja ili izmjene nezakonite upravne odluke vrlo je dvojben.

Ukidanje pravomoćne zakonite upravne odluke kojom je stranka stekla neko pravo dopušteno je *Zakonom o općem upravnom postupku*.<sup>53</sup> No, kako ovaj institut predstavlja radikalnu mjeru, ukidanje zakonite upravne odluke dopušteno je samo u tri taksativno propisana slučaja.<sup>54</sup> Ona se ponajprije može ukinuti kada je to propisano posebnim zakonom. Ovdje je, dakle, zakonodavac posebno uređujući neko upravno područje propisao da se zakonita upravna odluka kojom je stranka stekla neko pravo, može ukinuti novom odlukom upravnog tijela. Legitimna očekivanja ovlaštenika takve odluke su ograničena već pri njezinom početku važenja, a može se ustvrditi kako su i isključena, jer iz samoga zakona kojim je ovlaštenik stekao neko pravo jasno proizlazi kako ono, najčešće u taksativno

52 Ovo jasno proizlazi i iz odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-IIIB-1373/09 od 7. srpnja 2009. u kojoj se navodi kako stranke imaju legitimno očekivanje temeljeno na razumno opravdanom povjerenju u konačni i pravomoćni upravni akt, koje predstavlja imovinu u smislu članka 1. Protokola 1. uz *Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljenih sloboda*. *Zakon o općem upravnom postupku* pravomoćnosti odluka donesenih u upravnom postupku uvelike daje na važnosti propisujući pravomoćnost jednim od načela upravnog postupka od kojega se ne može odstupiti niti u posebnim upravnim područjima. Vidi članak 3. stavak 1. te članak 13. *Zakona o općem upravnom postupku*.

53 Članak 130. *Zakona o općem upravnom postupku*.

54 Iz formulacije *Zakona o općem upravnom postupku* može se zaključiti kako i izvan ovih slučajeva upravno tijelo može ukinuti i zakonitu upravnu odluku kojom je stranci nametnuta neka obveza.

propisanim slučajevima može prestati i prije redovitog prestanka važenja upravne odluke. Stoga, upoznat s postojanjem ove odredbe, a koja proizlazi iz temeljnog pravnog načela kako nepoznavanje prava ne ispričava, ovlaštenik mora biti svjestan ove mogućnosti.

Drugi slučaj kada je dopušteno ukinuti zakonitu upravnu odluku kojim je stranka stekla neko pravo je kada ova odluka sadržava pridržaj ukidanja, a ovlaštenik nije ispunio obvezu iz iste ili je nije ispunio u roku. Kako ovlaštenik ovdje ne ispunjava obveze iz odluke upravno tijelo može ukinuti takvu odluku. Naravno, ukidanje ovih odluka nije dopušteno iz svakog razloga već samo onih sadržanih u zakonu ili samoj odluci. Stoga se u takvom slučaju ovlaštenik ne može pozvati na legitimno očekivanje usmjereno na nemogućnost daljnjeg ostvarivanja prava sadržanoga u odluci te inzistirati na zaštiti legitimnih očekivanja s ciljem daljega važenja odluke. U konačnici, ovdje je protupravno postupio sam ovlaštenik upravne odluke te je takvim postupanjem doveo i do daljnjega prestanka važenja upravo odluke na kojoj je zasnivao svoje pravo. Stoga se niti u ovome slučaju ne može govoriti o legitimnim očekivanjima ovlaštenika prava iz takve odluke.

Konačno, zakonita upravna odluka kojim je stranka stekla neko pravo može se ukinuti i ako je to potrebno zbog otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost, ako se ona ne bi mogla otkloniti drugim sredstvima kojima bi se manje diralo u stečena prava. U ovome slučaju upravno tijelo ukida zakonitu odluku kojim je stranka stekla neko pravo zbog nastupa izvanrednih okolnosti te radi zaštite javnoga interesa koji je ugrožen nastupom ovih okolnosti. Kako ovlaštenik zakonite upravne odluke u ovom slučaju ničim nije skrivio njezino ukidanje, niti je ovu mogućnost mogao imati u vidu s obzirom na to da je niti ne propisuje zakon kojim je uređeno posebno upravno područje, može se utvrditi kako je na takvoj upravnoj odluci ovlaštenik osnovano temeljio svoja legitimna očekivanja. Stoga se može zaključiti kako je ova očekivanja potrebno i zaštititi. No, ono što se postavlja kao pitanje je treba li legitimna očekivanja ovlaštenika štititi na način da takva odluka i dalje ostane na snazi? Kako se pri ocjeni treba li legitimno očekivanje zaštititi u obzir uzima i javni interes i interes pojedinca, čini se kako bi takvu odluku trebalo staviti izvan snage, jer bi se njezinim daljnjim važenjem izravno naštetilo javnom interesu zbog kojega je njezino ukidanje dopušteno zakonom. Drugim riječima, upravo zbog zaštite nekih izuzetnih vrijednosti u zajednici, dopušteno je intervenirati u prava pojedinaca u smjeru njihova ukidanja. Slijedom iznesenoga, može se zaključiti kako ovdje unatoč postojanju legitimnoga očekivanja ono neće biti zaštićeno na način da odluka ostane na snazi, jer u ovome slučaju javni interes ukidanja prava premašuje privatni interes ovlaštenika takvoga prava. Stoga, zaštita legitimnih očekivanja u ovome slučaju jedino može ići u smjeru naknade štete koju je ovlaštenik pretrpio zbog prijevremenog ukidanja prava, a obavljanju kojih je legitimno nadao. No, obveza naknade takve štete jasno proizlazi i iz *Zakona o općem upravnom postupku*, čime zaštita legitimnih očekivanja u ovome slučaju nije zanemarena.<sup>55</sup>

55 Članak 130. stavak 2. *Zakona o općem upravnom postupku*. Šikić i Ofak naglašavaju kako se ovdje radi o „kompenzacijskoj zaštiti legitimnih očekivanja“. Vidi Šikić, Ofak, op. cit., str. 147.

Međutim, u slučajevima ukidanja zakonite upravne odluke ovlašteniku bi se trebalo dopustiti da sudjelovanjem u upravnom postupku donošenja takve odluke zaštititi svoja prava i pravne interese. Razlog tomu je što stranka treba imati priliku argumentirano se usprotiviti stavu upravnog tijela o nastupu okolnosti koje dopuštaju ukidanje zakonitoga rješenja. Takve upravne odluke trebaju ujedno biti činjenično i pravno dobro obrazložene, jer se protiv njih nerijetko može očekivati izjavljivanje pravnih lijekova, odnosno pokretanje upravnog spora te imaju učinak samo *pro futuro*, čime se priječi njihov daljnji pravni učinak bez diranja u pravne posljedice do kojih su dovele.

Međutim, isto ne važi i za upravne odluke kojima je ovlaštenik stekao neko pravo, a koje su opterećene pogreškom nezakonitosti. One konvalidiraju nepobijanjem oborivih pogrešnih upravnih odluka redovitim pravnim sredstvima. Kako bi se zaštitila pravna sigurnost takva rješenja mogu biti poništena, ukinuta ili izmijenjena također samo u posebnim slučajevima utvrđenim zakonom putem tri izvanredna pravna lijeka: obnovom postupka, oglašavanjem rješenja ništavim te poništavanjem i ukidanjem nezakonitog rješenja.

Obnova postupka omogućuje ponovno preispitivanje predmeta u čijem je rješavanju došlo do kakve postupovne pogreške ili pogreške u utvrđivanju činjeničnog stanja. Tako se primjerice postupak treba obnoviti u cijelosti ili u dijelu zbog toga što je upravnu odluku donijela osoba koja nije bila ovlaštena za njezino donošenje ili koja je morala biti izuzeta, ako kolegijalno tijelo koje je donijelo odluku nije rješavalo u propisanom sastavu ili za odluku nije glasovala propisana većina, ako osobi koja je trebala sudjelovati u postupku u svojstvu stranke nije bila dana mogućnost sudjelovanja u postupku, ako stranku nije zastupao zakonski zastupnik ili ako osobi koja je sudjelovala u postupku nije bila dana mogućnost služiti se svojim jezikom. Ovo su slučajevi teških postupovnih povreda u kojima se i unatoč pravomoćnosti upravne odluke kojom je pojedinac stekao neko pravo ponovno može odlučivati o istoj stvari te takvu odluku ili poništiti ili ukinuti, čime se utječe ili na daljnju uskratu prava bez diranja u pravne posljedice korištenja prava ili se čak izvan snage stavljaju i sve pravne posljedice koje je proizvela takva odluka. S druge strane, postupak će se obnoviti ako se sazna za nove činjenice ili stekne mogućnost da se upotrijebe novi dokazi koji bi, sami ili u vezi s već izvedenim i upotrijebljenim dokazima, mogli dovesti do drukčije upravne odluke da su te činjenice, odnosno dokazi bili izneseni ili upotrijebljeni u prijašnjem postupku ili ako je upravna odluka povoljna za stranku donesena na temelju neistinitih navoda stranke kojima je službena osoba dovedena u zabludu, kao važnih činjeničnih povreda. No, ne može se ustvrditi kako se u ovim slučajevima ne štite legitimna očekivanja ovlaštenika, jer je upotreba ovoga pravnog lijeka uvjetovana subjektivnim rokom od 30 dana od saznanja za neki od razloga obnove ili stjecanja mogućnosti upotrebe novih dokaza te objektivnim rokom od tri godine od dana dostave upravne odluke stranci. Protekom ovih rokova legitimna očekivanja o daljnjem korištenju prava do redovitog prestanka važenja upravne odluke ovlaštenika potpuno su zaštićena, jer se one ovim izvanrednim pravnim lijekom više ne mogu staviti izvan snage. U slučaju ovih povreda, koliko god ih smatrao važnima, zakonodavac je ipak dao prednost



zakonitosti ispred stečenih prava pa tako i legitimnih očekivanja ovlaštenika u svezi s korištenjem tih prava sve do redovitog prestanka važenja upravne odluke.<sup>56</sup>

No takav slučaj nije i u svezi sa sljedeća tri razloga za obnovu postupka: kada je upravna odluka donesena na temelju lažne isprave ili lažnog iskaza svjedoka ili vještaka ili je posljedica kaznenog djela, ako se upravna odluka temelji na presudi donesenoj u sudskom postupku, a ta je presuda pravomoćno ukinuta te ako se upravna odluka temelji na prethodnom pitanju, a nadležni sud ili upravno tijelo o tom pitanju kasnije odluči u bitnim točkama drukčije. U sva ova tri slučaja u bitnome izostaje činjenična osnova na kojoj je utemeljena upravna odluka, pa je slijedom toga ista i nezakonita. Stoga zakonodavac ovdje ne štiti legitimna očekivanja određenim objektivnim rokom već samo subjektivnim rokom koji također iznosi 30 dana. No, kako subjektivni rok ne obvezuje upravno tijelo, ono po službenoj dužnosti prema vlastitim saznanjima ili po predstavi kojega pojedinca može pokrenuti obnovu postupka bez obzira na propuštanje subjektivnog roka od stranke, državnog odvjetnika ili drugog ovlaštenog državnog tijela.<sup>57</sup>

Legitimna očekivanja ne štite se niti u slučaju oglašavanja upravne odluke ništavom. Kako se ništavost smatra najtežim oblikom nezakonitosti, podrazumijeva se da ništava upravna odluka nikada nije niti donesena.<sup>58</sup> Zbog tog se radi zaštite prava stranaka, ali i zaštite javnog interesa slučajevi ništavosti uvijek izričito propisuju zakonom. Razlozi oglašavanja upravne odluke ništavom u Hrvatskoj su propisani *Zakonom o općem upravnom postupku*.<sup>59</sup> Tako će se ništavom oglasiti upravna odluka donesena u stvari iz sudske nadležnosti, donesena u stvari o kojoj se ne može rješavati u upravnom postupku, ako njezino izvršenje nije pravno ili stvarno moguće, ako se njezinim izvršenjem čini kazneno djelo ili ako je donesena bez prethodnog zahtjeva stranke, a na koje stranka naknadno izričito ili prešutno nije pristala. No, pored razloga propisanih ovim *Zakonom* neke specifične razloge ništavosti u posebnim upravnim područjima mogu propisati i zakoni kojima se uređuje pojedino upravno područje. Koliko se razlozi ništavosti upravne odluke smatraju teškom povredom zakonitosti ukazuje i obveza drugostupanjskog tijela, ali i upravnog suda da na slučajeve ništavosti upravne odluke u drugostupanjskom postupku, odnosno u upravnom sporu paze po službenoj dužnosti, kao i okolnost da na ništavost može ukazivati svatko, dakle čak i osoba koja nema stranačku legitimaciju te bez vremenskog ograničenja, što znači da korištenje ovoga pravnog

56 Članak 123. stavci 1. i 3. *Zakona o općem upravnom postupku*.

57 Članak 123. stavci 2. do 4. *Zakona o općem upravnom postupku*. Subjektivni rok ne obvezuje upravno tijelo koje je donijelo upravnu odluku u postupku koji će se obnoviti. O ovome vidi Upravni sud Republike Hrvatske, broj: Us-9082/95 od 28. veljače 1997. i Upravni sud Republike Hrvatske, broj: Us-4810/02 od 15. siječnja 2004.

58 U pravnoj doktrini ističe se kako su ništavi upravni akti opterećeni „pogreškom najjačeg intenziteta“ te da ništava upravna odluka nikada ne postaje pravomoćna. Više o ništavosti kao pogrešnosti upravnih akata vidi u Krbek, Ivo, Upravni akt, *Hrestomatija upravnog prava*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2003., str. 73-86., Borković, *Upravno*, op. cit., str. 394-395. te Ivančević, op. cit., str. 334-340.

59 Članak 128. stavak 1. *Zakona o općem upravnom postupku*.

lijeka nije uvjetovano čak niti poduzimanjem radnje u prekluzivnom roku. Stoga, ništavo rješenje protekom vremena niti ne može konvalidirati. Ovo jasno proizlazi i iz *Zakona o općem upravnom postupku* koji propisuje kako ništavo rješenje nema pravni učinak pa temeljem njega stranke nisu niti mogle steći neka prava na koja bi se kasnije pozivale. K tomu ove odluke ne mogu postati niti pravomoćne, slijedom čega nisu osnova zasnivanja legitimnih očekivanja. Iz izloženoga može se zaključiti kako zakonodavac niti u ovim slučajevima nije štitio legitimna očekivanja ovlaštenika, a na štetu pravne sigurnosti, već kod takvih nepravilnosti utvrđuje zakonitost kao temeljnu vrijednost u zajednici.<sup>60</sup>

Izvanredni pravni lijek u upravnom postupku još je poništavanje i ukidanje nezakonitoga rješenja. No, dok se nezakonita upravna odluka kojim je stranci nametnuta kakva obveza može staviti izvan snage uvijek, zbog zaštite stečenih prava i legitimnih očekivanja odluke kojima su stranke stekle neko pravo nalaze se u drukčijem pravnom režimu. Takve odluke mogu se staviti izvan snage samo ako sadrže očitu materijalnu povredu prava ili ih je donijelo nenadležno tijelo, odnosno donijelo ih je bez sudjelovanja drugog nadležnog tijela, kao i kada je ista upravna stvar već riješena pravomoćnom upravnom odlukom. Postupovni razlozi smatraju se toliko bitnim povredama načela zakonitosti da upravno tijelo obvezno mora poništiti upravnu odluku, dok kod očite povrede materijalnog prava ono ocjenjuje hoće li takvu odluku poništiti ili ukinuti.<sup>61</sup> Zakonodavac je i ovdje pokušao naći kompromis između zaštite legitimnih očekivanja i zakonitosti ovlašćujući upravno tijelo da poništi ili ukine pravomoćnu odluku samo unutar prekluzivnih rokova: nezakonito rješenje može se poništiti u roku od dvije godine, a ukinuti u roku od jedne godine od dostave upravne odluke stranci. No, po proteku ovih rokova legitimna očekivanja osobe zaštićena su te se takve odluke više ne mogu staviti izvan snage.

Međutim, zaštititi legitimnih očekivanja u svezi s ovim izvanrednim pravnim lijekom *Zakon o općem upravnom postupku* dao je na važnosti još jednom značajnom ovlašću upravnog tijela. *Zakon* propisuje kako ono takvu odluku „može“ poništiti ili ukinuti, a ne i da „će“ to učiniti, kako je primjerice propisano kod oglašavanja rješenja ništavim. Iz takve jezične formulacije, ali i metodom teleološkoga tumačenja, može se zaključiti kako će upravno tijelo u svakom pojedinom slučaju ocijeniti treba li ili ne zbog stečenih prava i legitimnih očekivanja do redovitog prestanka važenja takve pravomoćne upravne odluke, prednost dati javnom interesu ili privatnom interesu ovlaštenika.<sup>62</sup> Pri ocjeni treba li zaštititi legitimno očekivanje, upravno tijelo ovdje valja uzeti u obzir je li stranka i na koji

60 Članak 128. stavak 4. *Zakona o općem upravnom postupku*. Isto vidi i u Šikić, Ofak, op. cit., str. 141.

61 Članak 129. stavci 1. do 3. *Zakona o općem upravnom postupku*.

62 Ovo jasno proizlazi i iz odluke Upravnog suda Republike Hrvatske, broj: Us-9441/2005 od 19. studenog 2009. u kojoj stoji kako se pravomoćno priznato pravo gradnje treba poštivati posebno u situaciji kad je pogrešku ili propust pri priznavanju prava učinilo upravno ili drugo nadležno javnopravno tijelo, a ne stranka u postupku.

način doprinijela nezakonitosti takve odluke, npr. davanjem pogrešnih podataka i sl., te je mogla biti upoznata s pogreškom u odluci, npr. jer je utvrđen nerazmjerno visok iznos novčanog davanja. Također je važno je li nakon početka važenja odluke stranka uklonila pretpostavku koja je bila razlog nezakonitosti takve odluke ili nije.<sup>63</sup> No, ako upravno tijelo poništi ili ukine upravnu odluku, ovlaštenik bi trebao imati pravo na naknadu štete zbog pogrešnog rada uprave.<sup>64</sup>

Iz ovdje navedenih primjera može se zaključiti kako je *Zakon o općem upravnom postupku* posvetio dostatnu pozornost zaštiti legitimnih očekivanja ovlaštenika pravomoćnih upravnih odluka, dajući upravnom tijelu mogućnost odmjeriti treba li prednost dati zaštiti zakonitosti ili posljedicama koje bi po stranku nastupile u slučaju strogog inzistiranja na zakonitosti takve upravne odluke.

## **7. ZAŠTITA LEGITIMNIH OČEKIVANJA ZASNOVANA NA UPRAVNIM UGOVORIMA**

Izvor legitimnih očekivanja pojedinaca zasigurno su i ugovori koje su sklopili s upravnim tijelima. Ovi ugovori mogu biti ugovori privatnog prava ili upravni ugovori.<sup>65</sup> No, bez obzira o kojoj se od dviju ovdje navedenih vrsta ugovora radi, ugovor kod ugovorne strane uvijek stvara legitimno očekivanje kako će ugovorom preuzeta obveza biti pravovremeno izvršena. Ugovore privatnog prava upravna tijela trebaju izvršavati na isti način kao i privatne osobe. Ona se u takvim ugovorima javljaju u ulozi zakonskoga zastupnika neke javnopravne osobe, bilo države, županije, grada ili općine. Nalaze se u koordiniranom položaju prema drugoj ugovornoj stranci te zbog toga podliježu istom pravnom režimu. Niti jedna ugovorna stranka ne može jednostrano izbjeći izvršiti ugovornu obvezu i pri tomu ne snositi štetne posljedice. Stoga je izvršavanje ugovornih obveza koje proizlaze iz takvog ugovora, pa tako i zaštita legitimnih očekivanja podređena pravilima

63 Berge ten, Widdershoven, op. cit., str. 439-440. Tako je primjerice Upravni sud Republike Hrvatske ustvrdio kako interveniranje u vlasništvo, a pod čime je podrazumijevao pravomoćnu građevinsku dozvolu, mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te je zaključio kako mora postojati razuman odnos razmjernosti između sredstava koja se koriste pri oduzimanju i ograničavanju vlasništva i ciljeva koji se time nastoje postići, čime je zaštitio legitimno očekivanje ovlaštenika građevinske dozvole koji je smatrao kako je ona zakonita te kako prema njoj može postupiti. Vidi Upravni sud Republike Hrvatske, broj: Us-10267/2006 od 15. siječnja 2010. i Upravni sud Republike Hrvatske, broj: Us-29/2006 od 19. studenog 2009.

64 Ovo također jasno proizlazi iz odluke Upravnog suda Republike Hrvatske, broj: Us-9441/2005 od 19. studenog 2009. u kojoj je naglašeno kako ako postoji ustavni zahtjev vezan uz interes Republike Hrvatske radi kojega odluku treba staviti izvan snage, onda postoji i obveza naknade tržišne vrijednosti za takvu oduzetu imovinu.

65 O upravnim ugovorima u Hrvatskoj više vidi u Đerđa, Dario, *Upravni ugovori u hrvatskom pravu, Primjena Zakona o općem upravnom postupku*, Novi informator, Zagreb, 2010., str. 89-107.

privatnog, tj. građanskog prava,<sup>66</sup> a ostvaruje se pred sudovima opće nadležnosti, tj. u Hrvatskoj općinskim sudovima.

Upravni ugovori također su izvor legitimnih očekivanja. Međutim, položaj upravnog tijela u ovome ugovoru ipak je u određenim slučajevima nadređen položaju druge ugovorne strane pa su i legitimna očekivanja ove osobe, koja proizlaze iz upravnog ugovora, ipak ograničena. Iako je privatna osoba koja je stranka upravnog ugovora zaštićena od neizvršavanja ugovorom preuzetih obveza od upravnog tijela, ponajprije putem prigovora koji se izjavljuje i predaje tijelu koje na temelju zakona obavlja nadzor nad tim upravnim tijelom, odnosno pravom pokretanja upravnog spora pred nadležnim upravnim sudom, ovdje pozornost svakako treba usmjeriti na slučajeve jednostranog raskida upravnog ugovora od upravnoga tijela koje je stranka takvog ugovora.<sup>67</sup>

Upravno tijelo ovlašteno je jednostrano raskinuti upravni ugovor, ako se ono i privatna osoba koja je stranka upravnog ugovora nisu uspjeli usuglasiti o izmjeni nekih odredbi upravnog ugovora zbog izmijenjenih okolnosti koje se nisu mogle predvidjeti u vrijeme sklapanja ugovora, a zbog kojih je ispunjenje ugovorne obveze za jednu ugovornu stranu postalo bitno otežano. Raskidu ovoga ugovora uvijek treba prethoditi postupak pokušaja izmjene u kojemu je stranka imala priliku zaštititi svoja prava i pravne interese. Ona protiv odluke o jednostranom raskidu upravnog ugovora ima pravo koristiti i pravna sredstva, tj. žalbu i upravnu tužbu te tako pred drugostupanjskim tijelom ili sudom dokazati kako se jednostranim raskidom ugovora vrijeđaju njezina zakonom zaštićena legitimna očekivanja, te u slučaju raskida ugovora eventualno tražiti novčanu kompenzaciju štete kojoj je izložena raskidom ugovora.

S druge strane, upravno tijelo ima pravo jednostrano raskinuti upravni ugovor i kada stranka ne ispunjava njime preuzete obveze. Jednostrani raskid ugovora u ovom slučaju rezultat je nadređenoga položaja upravnog tijela u ugovornom odnosu, jer je upravno tijelo ovlašteno nadzirati izvršava li privatna osoba ugovorom preuzete obveze. Međutim, jednostrani raskid upravnog ugovora trebao bi biti tek krajnja mjera koja stoji na raspolaganju upravnome tijelu koje je prije toga drugim mjerama, sukladno načelu razmjernosti, trebalo prisiliti ugovornu stranku na obavljanje ugovorom preuzetih obveza. Kako u ovome slučaju privatna osoba postupa protupravno, tj. ne drži se obveza preuzetih upravnim ugovorom, pozivanje na legitimna očekivanja i potreba njihove zaštite ne čini se prihvatljivim.

Konačno, upravno tijelo može jednostrano raskinuti upravni ugovor i kada je to potrebno radi otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost, ako se ovo ne bi moglo otkloniti drugim sredstvima kojima bi se manje diralo u stečena prava. Ova ovlast upravnog tijela u biti je pravo opoziva upravnog ugovora radi zaštite javnoga interesa, a koje je utemeljeno na istom razlogu

<sup>66</sup> O ovome Berge ten, Widdershoven, op. cit., str. 448-449.

<sup>67</sup> Članci 153. i 154. Zakona o općem upravnom postupku.

kao i opoziv zakonite upravne odluke.<sup>68</sup> Naravno, zaštita legitimnog očekivanja privatne osobe ovdje je potpuno opravdana, jer druga stranka upravnog ugovora, niti je mogla predvidjeti da će do takvoga raskida doći, niti je svojim postupanjem na bilo koji način dovela do raskida ugovora. Stoga se zaštita legitimnih očekivanja ovdje čini jednako opravdanom kao i u slučaju ukidanja zakonite upravne odluke. U odmjeravanju javnog i privatnog interesa pri ocjeni treba li zaštititi legitimno očekivanje i ovdje bi se u pravilu prednost trebala dati javnom interesu radi kojega je ugovor i opozvan, pa će se ova zaštita vjerojatnije ostvariti naknadom štete koju je privatna osoba koja je stranka upravnog ugovora pretrpjela zbog takvoga raskida.

## **8. ZAŠTITA LEGITIMNIH OČEKIVANJA ZASNOVANA NA OČITOVANJIMA I DRUGIM POSTUPANJIMA UPRAVE**

Iako su najčvršći izvor legitimnih očekivanja upravo zakoni i podzakonski opći akti te odluke upravnih tijela donesene u upravnim stvarima, treba naglasiti kako se ona mogu zasnivati i na očitovanjima i drugim postupanjima uprave. Ovdje se posebno važnima smatraju obavijesti koje upravna tijela dostavljaju pojedincima, najčešće na njihove upite. U pravnoj doktrini ističe se da kada su takve obavijesti dane u skladu s pravnim propisima, pa čak i općeprihvaćenim društvenim normama, one mogu biti izvorom snažnih očekivanja pojedinaca. Razlog tomu je što pouzdanost u radu uprave za posljedicu ima da se pojedinac pouzdano može osloniti na informacije koje mu daju upravna tijela, pa čak i kada se one odnose na buduće radnje o kojima još promišlja, a koje upravna tijela trebaju na određeni način verificirati ili sankcionirati.<sup>69</sup>

Upravna tijela zakonski su obvezna pojedincima davati određene obavijesti. Tako je upravno tijelo, na zahtjev zainteresirane osobe obvezno obavijestiti ju o uvjetima, načinu i postupku ostvarivanja ili zaštite njezinog prava ili pravnog interesa u određenoj upravnoj stvari. Ono je dužno izdati takvu obavijest u pisanom obliku u roku od 15 dana od podnošenja zahtjeva. Ako je odbije izdati ili je jednostavno ne izda u propisanom roku, zainteresirana osoba ima pravo podnijeti prigovor čelniku upravnog tijela.<sup>70</sup>

Dovodeći obavijesti upravnih tijela u kontekst zaštite legitimnih očekivanja koja se na njima zasnivaju valja ustvrditi kako obavijesti nisu izvor prava, pa stoga nisu niti kvalitetna osnova za zasnivanje legitimnih očekivanja. Međutim, priroda pojedine obavijesti koja proizlazi ili iz zakonske odredbe ili oblika u kojem je ova obavijest izdana ponekad može odstupati od ovoga zaključka. Stoga je pri ocjeni treba li zaštititi legitimno očekivanje zasnovano na takvoj obavijesti u svakom konkretnom slučaju potrebno ocijeniti koliko je uopće konkretna obavijest prikladna

<sup>68</sup> Vidi članak 130. stavak 1. točka 3. *Zakona o općem upravnom postupku*.

<sup>69</sup> Barak-Erez, op. cit., str. 594.

<sup>70</sup> Članak 155. *Zakona o općem upravnom postupku*.

osnova za ostvarivanje prava nekoga pojedinca. Zbog toga kao važne elemente u prosuđivanju treba uzeti nadležnost tijela koje je izdalo obavijest za davanje takve obavijesti te pravni značaj oblika u kojemu je ona dana.<sup>71</sup>

Razlog je tomu što se neke obavijesti daju u strogo propisanome obliku te su toliko važna osnova očekivanja pojedinaca da se čak izdaju u obliku upravnoga akta. Takav je slučaj, npr. s jamstvom stjecanja prava, koje je, iako se prema pravnoj prirodi treba držati obaviješću, zakonom utvrđeno upravnim aktom. Stoga stranka može osnovano inzistirati na njegovom izvršavanju, tj. donošenju upravne odluke koja je oblikom i sadržajem usklađena s izrekom ovoga jamstva.<sup>72</sup> Međutim, kako bi se izbjegla zloraba ovoga instituta te pozivanje na zaštitu legitimnih očekivanja u neopravdanim slučajevima, on je vezan uz posebne zakone te jamči stranci ostvarenje nekoga prava samo kada je to izričito propisano zakonom. Jamstvo stjecanja prava ne smije biti protivno javnom interesu ili interesu trećih osoba te obvezuje upravno tijelo pod uvjetom da se pravna osnova i činjenično stanje bitno ne izmijene. U slučaju izmjene prava ili činjenica upravno tijelo nije dužno u upravnom postupku odlučiti sukladno danom jamstvu, jer se razlikuju i okolnosti donošenja odluke o upravnoj stvari i davanja jamstva. U pravnoj doktrini ističe se kako neovisno o tomu što se o jamstvu odlučuje upravnom odlukom, ono se nikako ne može izjednačiti s odlukom kojom je stranka stekla pravo.<sup>73</sup> Ako upravno tijelo odbije zahtjev stranke u stvari o kojoj joj je dalo jamstvo stjecanja prava dužno je to učiniti upravnom odlukom u kojoj će obrazložiti razloge za takvo odbijanje. Kako bi zaštitila legitimna očekivanja koja se zasnivaju na takvome jamstvu, stranka ima mogućnost protiv njega koristiti pravna sredstva, tj. izjaviti žalbu ili podnijeti upravnu tužbu.<sup>74</sup> Naravno, i ovdje se može postaviti pitanje izdavanja nezakonitog

71 Obavijest dana od nenadležnog upravnog tijela ni u kom slučaju nije osnova razumnog pa tako niti legitimnog očekivanja. Također je važno povesti računa da je obavijest dala službena osoba koja je pravilnikom o sistematizaciji ili drugim ustrojstvenim aktom ovlaštena dati takvu obavijest. U pravnoj doktrini navodi se kako je važno čak i je li takva obavijest dana u okviru službenih prostorija i radnoga vremena upravnoga tijela ili ne, te se naglašava kako se legitimna očekivanja trebaju štiti samo ako su utemeljena na obavijesti dobivenoj od nadležnog upravnog tijela i ovlaštene službene osobe dane u službenim prostorijama i u radnom vremenu tijela. Berge ten, Widdershoven, op. cit., str. 445-447. Ovome u prilog ide i odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-II-3438/2005 od 16. svibnja 2007., u kojoj stoji kako donositelji podzakonskih propisa nisu ovlašteni donositi vjerodostojna tumačenja tih propisa, slijedom čega ona nisu niti relevantna osnova zasnivanja legitimnih očekivanja.

72 Opravdanje za pravno inkorporiranje jamstva stjecanja prava u članak 103. *Zakona o općem upravnom postupku* prepoznavanje je potrebe kako u praksi postoje slučajevi da određena osoba treba biti sigurna kako će, ako ispunji određene uvjete koji za nju predstavljaju veći rizik ili odricanje, steći određeno pravo. Stoga se ovim aktom upravnom tijelu otvara mogućnost zajamčiti stranci stjecanje konkretnoga prava. Jamstvo stjecanja prava posebno je utvrđeno i u nekim posebnim upravnim područjima, npr. u državljanskom ili carinskom pravu. Vidi članak 8a. *Zakona o hrvatskom državljanstvu*, Narodne novine, br. 53/91., 70/91., 28/92., 113/93. i 130/11. te članke 11. i 12. *Carinskog zakona*, Narodne novine, br. 78/99., 94/99., 117/99., 73/00., 92/01., 47/03., 140/05., 138/06., 60/08., 45/09. i 56/10.

73 Šikić, Ofak, op. cit., str. 147.

74 Šikić i Ofak drže kako bi se zaštita legitimnih očekivanja u slučaju izdavanja jamstva



jamstva stjecanja prava. Kako je tada u pitanju pogrešan rad upravnog tijela ne može se govoriti o zaštiti legitimnih očekivanja, jer se takvo očekivanje ne zasniva na zakonitoj osnovi te ovlaštenik takvoga jamstva može samo potraživati naknadu štete zbog nezakonitog rada upravnog tijela.<sup>75</sup>

S druge strane, davanje obavijesti koja nije prema pravnoj snazi izjednačena s jamstvom stjecanja prava ipak nije toliko valjan izvor zasnivanja legitimnih očekivanja. Ova obavijest trebala bi pojedincu sugerirati ima li uopće osnove ostvariti ili zaštititi neko pravo te mu ukazati na tehniku ostvarivanja ili zaštite toga prava, ali ne i služiti kao temelj stvaranja legitimnog očekivanja koje treba štititi. O postojanju legitimnog očekivanja moglo bi se govoriti tek po postavljanju zahtjeva za ostvarivanjem prava. No, ono se tada ne zasniva na obavijesti već na zakonu ili drugom propisu koji utvrđuje uvjete podjeljivanja prava, a na koje se obaviješću ukazuje.<sup>76</sup> Isto važi i za javno oglašene obavijesti na kojima pojedinci temelje svoja postupanja, kada se legitimna očekivanja također zasnivaju na pravnim propisima koji utvrđuju uvjete za ostvarivanje prava te su i u ovome slučaju uvjetovana podnošenjem zahtjeva.<sup>77</sup> Ovdje se osobito nepogodnom osnovom stvaranja legitimnih očekivanja smatra pogrešna obavijest, jer njoj također nedostaje valjani zakonski temelj, pa oštećena osoba eventualno može postaviti zahtjev za naknadu štete koja je rezultat takve nezakonite obavijesti, a nikako i inzistirati na nezakonitome ostvarivanju prava.

## 9. ZAKLJUČAK

Načelo zaštite legitimnih očekivanja već je više desetljeća prisutno u pravnim sustavima brojnih država, ali i Europske unije. Ono zasigurno sve važnije mjesto zauzima i u pravnom sustavu Republike Hrvatske, posebno u području upravnoga prava. Cilj je ovoga načela omogućiti uskom krugu pojedinaca koji se nalaze u

---

stjecanja prava trebala štititi pravom stranke na izjašnjavanje, osim ako postoje vrlo važni razlozi koji zahtijevaju žurno postupanje upravnog tijela. Šikić, Ofak, op. cit., str. 148.

75 Šikić i Ofak ističu kako bi davanjem nezakonitih jamstava upravna tijela mogla zaobilaziti zakon čineći ono što inače ne bi mogla u redovnom postupku odlučivanja o zahtjevu stranke. Šikić, Ofak, op. cit., str. 149.

76 U odluci Upravnog suda Republike Hrvatske, broj: Us-2256/2008 od 7. srpnja 2011. godine u svezi s legitimnim očekivanjima zasnovanim na tumačenju kao obliku obavijesti naglašava se kako očekivanje pojedinca može biti legitimno samo ako je utemeljeno na propisu.

77 Barak-Erez, op. cit., str. 594. Šikić i Ofak ističu kako bi upravno tijelo u pružanju obavijesti trebalo izričito upozoriti stranku da je obavijest dana temeljem važećih propisa i prikazanog činjeničnog stanja, slijedom čega se, ako dođe do izmjena pravnih propisa ili činjeničnog stanja, stranka više ne bi mogla pozivati na zaštitu legitimnih očekivanja. Vidi Šikić, Ofak, op. cit., str. 149. Ovo jasno proizlazi i iz odluka Upravnog suda Republike Hrvatske, broj: Us-2256/2008 od 7. srpnja 2011., Us-13069/2008 od 20. listopada 2011. te Us-1274/2008 od 11. studenog 2011. u kojima stoji kako mišljenje državnog tajnika ne može imati obvezujući učinak na buduća postupanja tuženog tijela, jer takvo mišljenje nije objavljeno u službenom glasilu Republike Hrvatske te ne može proizvoditi pravne učinke.

posebnom položaju izbjegavanje štetnoga učinka promjene pravnog režima na daljnje korištenje prava kojima raspolažu ili priznavanje prava koje osnovano očekuju u već pokrenutom postupku.

Međutim, kako bi neko očekivanje bilo legitimno, ono mora imati odgovarajuće kvalitete: treba biti razumno, tj. postojano i utemeljeno na zakonu. Očekivanje se ne može temeljiti na osnovi koja je podložna čestim izmjenama režima, kao niti na onoj koja će se po svemu sudeći uskoro izmijeniti. S druge strane, očekivanje se ne može zasnivati niti na nezakonitom i nepravilnom radu upravnih tijela, pa niti takvo očekivanje neće biti legitimno. No, pri razmatranju treba li legitimno očekivanje zaštititi, treba uzeti u obzir ne samo interes privatne osobe koja zaštitu legitimnog očekivanja traži, već i javni interes. Razlog je tomu što pravo pojedinca ipak u praksi ne smije ugrožavati prava trećih osoba pa niti javni interes. Stoga se zaštita takvih očekivanja manifestira u naknadi štete koja je nastupila pojedincu, a ne i dodjeljivanju prava suprotnih zakonu.

No, kako bi legitimna očekivanja pojedinca bila adekvatno zaštićena o ovome treba povesti računa ponajprije zakonodavac, koji valjanu osnovu njihove zaštite treba utvrditi već u zakonima i drugi pravnim propisima. Na zaštitu ovih očekivanja utječe i sama upravna praksa koja treba biti učestala, dosljedna i zakonita. Ova očekivanja treba štititi i kod ukidanja pravomoćnih zakonitih upravnih odluka kojima je pojedinac stekao neko pravo, kada ničim nije doprinio stavljanju takve odluke izvan snage niti je ovo stavljanje izvan snage mogao predvidjeti. Iako se legitimna očekivanja zasnova na nezakonitim upravnim odlukama načelno ne bi trebala štititi, pravna sigurnost ipak uvjetuje određeni kompromis u odgovoru na ovo pitanje. Naravno, izvorom legitimnih očekivanja jesu i upravni ugovori, pri čemu legitimna očekivanja također zaslužuju zaštitu u slučajevima jednostranog raskida upravnog ugovora od tijela koje je stranka takvoga ugovora, posebno ako privatna osoba ničim nije doprinijela raskidu ugovora. No, i ovdje je potrebno uzeti u obzir razmjer interesa stranke i javnoga interesa, pa u slučaju prevladavanja potonjeg stranci financijski kompenzirati neostvarena legitimna očekivanja. Konačno, iako valjana osnova legitimnih očekivanja nisu očitovanja upravnih tijela, kada su ona dana u zakonom propisanim slučajevima, imaju snažan učinak na svijest pojedinaca.

Na kraju valja zaključiti kako su odredbe na kojima se temelji zaštita legitimnih očekivanja pojedinaca mjesto našle i u hrvatskom upravnom pravu. Ovdje je naglašena važnost *Zakona o općem upravnom postupku* koji posebnu pozornost posvećuje pravomoćnosti upravne odluke, nekim posebnim vrstama rješenja, kao što je jamstvo stjecanja prava, ali i izvanrednim pravnim lijekovima, primjerice ukidanju zakonitoga rješenja kojim je stranka stekla neko pravo, poništavanju i ukidanju nezakonitoga rješenja i obnovi postupka. Ovaj *Zakon* legitimna očekivanja privatne osobe koja je stranka upravnog ugovora štiti prigovorom koji ona može izjaviti zbog neobavljanja ugovorom preuzetih obveza javnopravnog tijela, kao i u slučaju raskida ugovora zbog otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost, ako se to ne bi moglo otkloniti drugim sredstvima kojima bi se manje diralo u stečena prava. No, praktična zaštita legitimnih očekivanja u upravnom pravu primarna je zadaća samih upravnih tijela

koja u svakom specifičnom slučaju trebaju ocijeniti radi li se uopće o legitimnim očekivanjima te je li takvo očekivanje potrebno štititi priznavanjem samoga prava ili naknadom pretrpljene štete. Jamstvu procjene ispravnih kriterija i donošenja pravilnih odluka zasigurno će doprinijeti i sudski nadzor zakonitosti rada upravnih tijela koji provode upravni sudovi i Visoki upravni sud Republike Hrvatske.

## Summary

### THE PROTECTION OF LEGITIMATE EXPECTATIONS IN ADMINISTRATIVE LAW

This paper discusses the meaning and content of the principle of protection of legitimate expectations in administrative law. It analyzes the methods of determining whether legitimate expectation should be protected in administrative adjudication. In addition, it discusses in detail legitimate expectations based on the laws and regulations; legitimate expectations based on the administrative practice; legitimate expectations based on final administrative decisions; legitimate expectations based on administrative contracts and legitimate expectations based on notifications and other administration measures. Finally, the author examines whether the protection of legitimate expectations within the Croatian legal system is sufficient.

**Key words:** *Legitimate expectations, acquired rights, legality, administrative law, Croatia.*

## Zusammenfassung

### SCHUTZ LEGITIMER ERWARTUNGEN IM VERWALTUNGSRECHT

In der Arbeit wird die Bedeutung und der Inhalt vom Grundsatz des Schutzes legitimer Erwartungen im Verwaltungsrecht betrachtet. Weiterhin wird die Methode der Abmessung vom Schützen oder Nicht-Schützen legitimer Erwartung bei der Erlassung einer konkreten Verwaltungsentscheidung analysiert. Es werden die auf Gesetze und andere Rechtsvorschriften beruhenden legitimen Erwartungen, die auf Verwaltungspraxis beruhenden legitimen Erwartungen, die auf rechtskräftigen Verwaltungsentscheidungen beruhenden Erwartungen, die auf Verwaltungsverträge beruhenden legitimen Erwartungen und letztendlich die auf Erklärungen und andere Vorgehen der Verwaltung beruhenden legitimen Erwartungen analysiert. Gleichzeitig wird bewertet, ob der Schutz aller Erwartungen eine Grundlage in verfahrensrechtlichen Vorschriften hat und auf welche Arten Verwaltungsorgane vorgehen müssen, um diesen Grundsatz zu verlebendigen.

**Schlüsselwörter:** *legitime Erwartungen, erworbene Rechte, Gesetzlichkeit, Verwaltungsrecht, Kroatien.*

## Riassunto

### **TUTELA DELLE ASPETTATIVE LEGITTIME NEL DIRITTO AMMINISTRATIVO**

Nel contributo si esamina il significato ed il contenuto dei principi relativi alla tutela delle aspettative legittime nel diritto amministrativo in generale. In seguito si analizza il metodo di valutazione se nel corso dell'iter decisionale di un concreto provvedimento amministrativo si debba tutelare o no l'aspettativa legittima. Nel dettaglio si disaminano le aspettative legittime fondate sulle leggi e sulle altre fonti giuridiche; le aspettative legittime fondate sulla prassi amministrativa; le aspettative legittime fondate sui provvedimenti amministrativi passati in giudicato; le aspettative legittime fondate sui contratti amministrativi; infine, le aspettative legittime fondate sull'agire della pubblica amministrazione. Al contempo si valuta se dette aspettative trovino il loro fondamento nelle norme procedurali e in che modo gli organi amministrativi debbano agire al fine di vivificare tale principio.

***Parole chiave:*** *aspettative legittime, diritti acquisiti, legalità, diritto amministrativo, Croazia.*